Der Einfluß der Wirtschaftskrise 1930/36 auf den Finanzhaushalt der Schweiz und die Folgen und Perspektiven für das Verhältnis von Fiskus und Wirtschaft

---

Dissertation

zur Erlangung der Würde eines Doctor rerum politicarum
der juristischen Fakultät der Universität Bern
vorgelegt

von

Dr. Fritz Schenkel
von **Biel** und **Diemerswil**

1940
Neuenschwander'sche Verlagsbuchhandlung AG., Weinfelden

Die juristische Fakultät der Universität Bern
hat diese Arbeit am 29. Juni 1939 auf Antrag von
Professor Dr. Richard König als Dissertation angenommen,
ohne damit zu den darin ausgesprochenen Auffassungen
Stellung nehmen zu wollen.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Die vorliegende Dissertation erscheint gleichzeitig als Band 5 der von den Herren Professoren Dr. Fritz Mangold und Dr. Edgar Salin herausgegebenen Sammlung «Staatswissenschaftliche Studien». Neuenschwander'sche Verlagsbuchhandlung AG. in Weinfelden.

Inhaltsverzeichnis.

Erster Teil.

Einleitung.

Seite

§ 1. Das Problem 5
§ 2. Der Umfang der Wirtschaftskrise 8

Zweiter Teil.

Der Einfluß der Wirtschaftskrise auf den Finanzhaushalt der Schweiz.

§ 3. Die Auswirkungen der Krise im öffentlichen Haushalt der Gemeinden 15
§ 4. Der Einfluß der Krise auf den Finanzhaushalt der Kantone . . 25
§ 5. Der Einfluß der Krise auf den Bundeshaushalt und das Regime des Fiskalnotrechts 36

Dritter Teil.

Die Folgen und Perspektiven der Wirtschaftskrise für das Verhältnis von Fiskus und Wirtschaft.

§ 6. Die Hauptergebnisse der Tatsachenermittlung 61
§ 7. Das Verhältnis von Wirtschafts- und Finanzpolitik in der Krise . 63
§ 8. Perspektiven ökonomischer Lastenverteilung 68

Anmerkungen 83
Literatur- und Quellenverzeichnis 85

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547625_0077

Erster Teil.

Einleitung.

§ 1.

Das Problem.

Es ist keine Erkenntnis von heute und gestern, daß eine Krise der Wirtschaft auch große Schwierigkeiten der öffentlichen Finanzen bewirkt. Seit jeher sind Volkswirtschaft und öffentliche Finanzwirtschaft miteinander verflochten und voneinander abhängig gewesen. Doch haben wir erst in den letzten Jahren erfahren, wie eng eigentlich dieser Zusammenhang zwischen Wirtschaft und öffentlichem Haushalt ist. Mit der letzten Wirtschaftskrise sind unsere öffentlichen Finanzen zu einem der schwierigsten und aktuellsten Probleme unseres Landes geworden. Zwar haben schon frühere große politische Ereignisse, wie der Weltkrieg, unsere öffentlichen Finanzen bedroht und unsere Volkswirtschaft umgestaltet. Kaum jemals aber haben bloße Wirtschaftsschwankungen solche Wirkungen gehabt wie die letzte Wirtschaftskrise. Welches sind die Ursachen dieser Erscheinung? Wie gestalten sich die Wechselbeziehungen zwischen Wirtschaftskrise und Fiskus? Welche Folgen haben die Auswirkungen der Krise für den Finanzhaushalt?

Wenn man die Ursachen dieser Erscheinung erkennen will, so muß man davon ausgehen, welchen Anteil der Fiskus an der Volkswirtschaft hat. Denn eine Krise der Volkswirtschaft muß sich um so stärker auf den Fiskus auswirken, je größer der Anteil des Fiskus am Ertrag der Volkswirtschaft ist. Dieser Anteil ist nun seit der Vorkriegszeit in allen modernen Staaten so gestiegen, daß die Abhängigkeit des Fiskus von der Volkswirtschaft unvergleichlich viel größer geworden ist, als sie in der Geschichte jemals gewesen zu sein scheint. Jede Veränderung in der Volkswirtschaft muß sich deshalb heute viel schneller und intensiver auf den öffentlichen Finanzhaushalt auswirken.

Für die Vorkriegszeit kann man den Anteil des Fiskus am schweizerischen Volkseinkommen auf 8½% veranschlagen. Geering[1]) schätzt nämlich das schweizerische Volkseinkommen für 1910 auf rund drei Milliarden Franken, und die Summe der eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Steuern erreicht für dieselbe Zeit rund 260 Millionen Franken. Der seither stark gestiegene Anteil an der schweizerischen Volkswirtschaft ergibt sich, indem man nach den Angaben[2]) der eidgenössischen Steuerverwaltung das Mittel der Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern der Jahre 1925 bis 1935 auf 920 Millionen Franken beziffert und dieses einem Volkseinkommen von sechs Milliarden Franken gegenüber stellt, wobei sich der fiskalische Anteil am Volkseinkommen auf 15% erhöht. Selbst wenn man die Schätzungen des Volkseinkommens nur als ungefähre Näherungswerte betrachtet, ist der gesteigerte Anteil des Fiskus an der Volkswirtschaft seit der Vorkriegszeit deutlich zu erkennen. Und diese Tatsache gilt nicht nur für die Schweiz, denn sie ist eine allgemeine Erscheinung in allen modernen Staaten. Die meisten europäischen Staaten beanspruchen heute für die Deckung des Bedarfs ihrer öffentlichen Zwecke bis zu ¼ der gesamten Produktivität ihrer Volkswirtschaften, während sie sich noch kurz vor dem Krieg mit einem Zehntel begnügten[3]). Die in solchem Ausmaß erweiterten Finanzhaushalte mußten infolgedessen von einer Wirtschaftskrise bedeutend schärfer betroffen werden als die Budgets früherer Zeiten.

Dem klassisch liberalen Denken entsprachen öffentliche Haushalte, die sich mit einer kleinen Beteiligung am Sozialprodukt begnügten. Aber diese Bescheidenheit entschwand natürlich sofort mit der Steigerung der öffentlichen Ansprüche. Der moderne Staat mußte sich immer mehr wirtschaftliche und soziale Aufgaben aufbürden, mochte es ihm recht sein oder nicht. Notgedrungen hat sich der Staat in Dinge eingemischt, die es früher als Staatsprobleme gar nicht gab. Seit der entscheidenden Wendung in der Wirtschaftspolitik zum Schutzzoll, zur Arbeiterschutzgesetzgebung, zur Verstaatlichung der Eisenbahnen usw. beobachtet man immer mehr die Tendenz zunehmender Staatsaufgaben, aber damit auch steigender Staatsausgaben.

Unter der Herrschaft der Bundesverfassung von 1848, die dem Bunde einen dem Zeitgeist entsprechenden sehr engen

Aufgabenkreis zugewiesen hatte, bewegten sich die Ausgaben der schweizerischen Zentralgewalt noch in sehr bescheidenem Rahmen. Die Ausgaben begannen im Jahre 1849 mit 1,4 Millionen Franken und schlossen 1874 mit 15,8 Millionen Franken[4]). Diese Steigerung der Ausgaben innerhalb eines Vierteljahrhunderts ist absolut betrachtet noch gering, relativ aber schon bemerkenswert.

Die Bundesverfassung von 1874 erweiterte den Aufgabenkreis des Bundes bedeutend. Mit den Aufgaben vermehrten sich auch die Ausgaben, nämlich von 15,8 Millionen im Jahre 1874 um das Achtfache, auf nicht weniger als 130,9 Millionen Franken — ordentliche Verwaltungsausgaben und außerordentliche Aufwendungen über Kapitalrechnung zusammen — im Jahre 1913, unmittelbar vor dem Weltkrieg.

Die Auswirkungen des Weltkrieges steigerten die Jahresausgaben des Bundes 1918 auf rund 536 Millionen Franken. Von 1913 bis 1936 haben die Gesamtausgaben des Bundes um das Viereinhalbfache, darunter die Subventionen um das Siebenfache zugenommen. Diese Zahlen verdeutlichen eine unheimlich starke finanzwirtschaftliche Expansion des letzten Vierteljahrhunderts. Eine ebenso sprunghafte Ausweitung zeigt auch der Finanzhaushalt der Kantone und der Gemeinden. In der Tat bedürfte es wohl keiner weiteren Begründung, daß die Wirtschaftskrise nicht ohne Wirkung auf den Finanzhaushalt der Schweiz sein konnte. Infolge des überaus stark gesteigerten Anteils der öffentlichen Wirtschaft an der Gesamtwirtschaft muß sich heute jede Bewegung unserer dynamisch-kapitalistischen Wirtschaft weit wirksamer als früher der Finanzwirtschaft der öffentlichen Körperschaften mitteilen.

Die gesamte Volkswirtschaft ist ein dynamischer Prozeß[5]) ein dynamisches System von Kräften und Größen. Und der öffentliche Haushalt ist nur ein Teil der Volkswirtschaft, unweigerlich mit ihrem Schicksal verbunden. Diese Verbundenheit zeigt sich am deutlichsten in den Wirkungen einer Wirtschaftskrise. Ihr Wesen ist ein plötzlicher Abbruch der wirtschaftlichen Entwicklung und eine Radizierung des ganzen Wirtschaftsumfanges auf kleinere Grundzahlen[6]). So umstritten und vielfältig ihre Ursachen sind, die Folgen bleiben sich gleich: Zusammenbruch der Preise, massenhafte Konkurse, Arbeitslosigkeit und allge-

meiner Niedergang. Diese Folgen müssen auch den öffentlichen Finanzhaushalt in Mitleidenschaft ziehen.

In vorliegender Dissertation handelt es sich vorerst um die Ermittlung von Tatsachen über den Einfluß der Wirtschaftskrise auf den Finanzhaushalt der Schweiz. Das Ergebnis dieser Tatsachenermittlung bildet die Grundlage, welche es ermöglichen soll, aus den Wirkungen der Wirtschaftskrise einige Folgen und Lehren für das Verhältnis von Fiskus und Wirtschaft zu erkennen. Diese Aufgabe stellt sich besonders darum, weil die dringend notwendige Sanierung der Finanzen die Fragen aufwirft, welche Lasten der Wirtschaft noch zugemutet werden können und inwiefern sich unter dem Einfluß der Krise das Verhältnis von Fiskus und Wirtschaft verändert hat. Wenn dabei versucht wird, für die Sanierungsaktionen im öffentlichen Haushalt einige Grundsätze aufzustellen, so wird damit ein politisches Ziel keineswegs verfolgt; es wird nur von der Voraussetzung ausgegangen, daß der Kapitalismus trotz aller Wandlungen und Vorbehalte die Grundlage unserer Wirtschaft bleibt.

§ 2.

Der Umfang der Wirtschaftskrise.

Verglichen mit früheren Krisen stellt sich der Befund der letzten Krise wie folgt: Der Zusammenbruch der Effekten- und Warenmärkte war von auffallender Heftigkeit, und die Preise zeigten die Tendenz, in terrassenförmigem Absturz ihr Niveau immer wieder tiefer zu legen. Wo aber die Preise logen, weil sie durch Stützung, Kartell und Zollschutz erhöht blieben, da zeigte die Schrumpfung des Absatzes die Wahrheit über die Marktlage. Die internationale Krise traf die Schweiz vor allem von der Exportseite her. Für unsere Produktion ist die doppelte Abhängigkeit vom Ausland charakteristisch: Sie muß die Rohstoffe von dorther beziehen und ist gezwungen, den Hauptteil der industriellen Produktion wieder im Ausland abzusetzen; 60 bis 95% sollten normalerweise im Export untergebracht werden. In der Krise schrumpfte indes die gesamte Ein- und Ausfuhr der Schweiz von 4 888 000 000 auf 2 268 000 000 Franken zusammen. Dabei ist der Gesamtexport um 65% und der Import um 45% gesunken. Mengenmäßig betrug die Ausfuhr im Jahre

1933 noch 47,7% des Höchststandes vom Jahre 1920 und 60,6% der Ausfuhr vom Jahre 1910[7]).

Der Exportrückgang erzwang natürlich eine Stillegung der Produktion in großem Umfange und führte zu einer steigenden Arbeitslosigkeit. Der Tiefpunkt der Arbeitslosigkeit erreichte im Jahre 1936 rund 93 000 Arbeitslose. Das schweizerische Volkseinkommen fiel von 9,40 Milliarden Franken im Jahre 1929 auf 7,48 Milliarden Franken im Jahre 1934. Davon entfallen auf die einzelnen Einkommenskategorien in Milliarden Franken[8]):

Jahr	Löhne, Gehälter und Besoldungen	Landwirtschaft und freie Berufe	Reines Kapitaleinkommen
1929	4,63	2,17	2,60
1934	3,96	1,53	1,99

Die Löhne, Gehälter und Besoldungen machten im Jahre 1929 gegen die Hälfte des gesamten Einkommens aus, 1934 beinahe 53%; sie haben somit weniger stark abgenommen als die Einkommen der übrigen Kategorien. Das Einkommen aus unselbständiger Arbeit hatte demnach unter der Krise weniger einzubüßen als die selbständige Arbeit und ebenfalls weniger als das reine Kapitaleinkommen. Der Kapitalertrag hat sich verhältnismäßig fast um die Hälfte stärker gesenkt als das Arbeitseinkommen. Unter der Arbeiterschaft wirkte sich die Krise weniger im Lohnabbau aus; ihre Hauptwirkung war hier die Arbeitslosigkeit. Gegenüber dem Hochstand der Löhne im Jahre 1931 betrug der Lohnabbau rund 11%; ferner hat die Arbeiterschaft der Maschinen- und Metallindustrie durch gänzliche Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit etwa das Siebeneinhalbfache dessen an Einkommen verloren, was die seit Ausbruch der Krise dort beschäftigte Arbeiterschaft durch Lohnsenkungen eingebüßt hat. Weniger betroffen als die Arbeiterschaft wurden die unselbständig Erwerbenden aller andern Kategorien. Es besteht sogar die Wahrscheinlichkeit, daß die Privatangestelltenschaft als Ganzes bis zum Jahre 1933 ihren Bestand wahren konnte und selbst dort, wo Massenkündigungen sich als notwendig erwiesen, weniger stark abgebaut wurde als die Belegschaft der Produktionsbetriebe. So waren die Bureauangestellten der gegen Unfall versicherten Betriebe im Jahre 1933 mit 64 000 immer noch um 8000 zahlreicher als im Jahre 1929. Von 1929 bis 1934 ging beim Arbeitgeberverband schweizerischer Maschinen- und

Metallindustrieller die Zahl der Arbeiter um 33% zurück, jene der Angestellten nur um 19%. Indessen mußten die Bureauangestellten der Privatwirtschaft verhältnismäßig kräftigere Kürzungen ihrer Bezüge über sich ergehen lassen als die Arbeiter. Dagegen haben sich die Einkommensverhältnisse der öffentlichen Beamten trotz des Besoldungsabbaues in der Krise wenig geändert.

Ebenso wie sich die Verminderung des Lohn- und Besoldungseinkommens aus dem Produktionsrückgang erklärt, ist die wesentliche Ursache der rückläufigen Bewegung des Kapitalertrages die ungenügende Ausnützung der Produktionsanlagen. Die Gewinnausschüttungen aller schweizerischen Aktiengesellschaften auf Aktien und Genußscheinen betrugen gegen 500 Millionen Franken im Jahre 1929; sie sind bis zum Jahre 1934 fast um die Hälfte, auf 265 Millionen gesunken. Auf das von der schweizerischen Dividendenstatistik erfaßte Aktienkapital wurde 1929 eine durchschnittliche Dividende von 6,97% und 1934 nur noch 3,3% ausgerichtet. Das Garantiekapital der statistisch erfaßten Aktiengesellschaften, das Ende 1931 neun Milliarden Franken überschritten hatte, fiel bis 1935 um rund 500 Millionen Franken. Darin sind die über offene und stille Reserven verbuchten oder vorgetragenen Verluste nicht inbegriffen. Weniger als die Unternehmergewinne gingen auch die Zinseinnahmen zurück. Der offizielle Diskontsatz erreichte 1937 mit 1½% den niedrigsten Stand, den die Geschichte der schweizerischen Nationalbank zu verzeichnen hat[9]).

Da sich das reine Kapitaleinkommen von 1929 bis 1934 von 2,60 Milliarden auf 1,99 Milliarden Franken oder um 24% vermindert hat, ist entsprechend auch das schweizerische Volksvermögen in der Krise stark zurückgegangen, und zwar um 14 Milliarden Franken auf 44 Milliarden. Dabei ist aber zu bedenken, daß inzwischen auch der Landesindex der Lebenshaltungskosten um rund 17% zurückgegangen ist, so daß sich tatsächlich die Kaufkraft nur um 7% oder vier Milliarden verringert hat[10]).

Für den Finanzhaushalt der Schweiz hat mit der Wirtschaftskrise eine Periode steigender Defizite begonnen. Für den Bundeshaushalt beginnt sie mit dem Jahre 1932 mit 24 173 083 Franken. Das folgende Rechnungsjahr läßt den Fehlbetrag bereits auf

nicht weniger als 72 281 024 Franken ansteigen. Die im gleichen Jahr getroffenen Finanzmaßnahmen brachten für das Jahr 1934 bereits einigermaßen eine Erleichterung, die freilich nicht ganz den Erwartungen entsprach. Das Defizit der Verwaltungsrechnung betrug für dieses Jahr immer noch über 26 Millionen, sank 1935 auf 20 Millionen und stieg im Jahre 1936 wieder auf den Betrag von 77 Millionen Franken. Den andauernden Fehlbeträgen der Verwaltungsrechnung entspricht die gleichzeitig zunehmende Verschuldung des Bundes, die ihrerseits wieder die Verwaltungsrechnung mit vermehrten Zinsen belastet. Die feste Bundesschuld betrug im Jahre 1936 die Summe von 2251,435 Millionen und die schwebende Schuld 596,947 Millionen, zusammen eine Verschuldung von 2848,382 Millionen Franken im Jahre 1936. Zum Defizit der Verwaltungsrechnung des Bundes hinzu trat aber noch das ebenfalls in bedrohlicher Weise angestiegene Defizit der Schweizerischen Bundes-Bahnen, rund 68 Millionen Franken im Jahre 1936. Und zur Verschuldung des Bundes kam hinzu die bedenklich stimmende Verschuldung der SBB., total 3195 Millionen Franken für das Jahr 1936, für welche Schuld der Bund haftet, ebenso wie er auch haftet für den Fehlbetrag in der Deckungsreserve der Pensionsversicherung des Bundespersonals[11]).

Aber nicht nur die Finanzen des Bundes erreichten eine gespannte Lage, auch der Finanzhaushalt der Kantone gelangte immer mehr zu einem Punkte, wo vielerorts guter Rat teuer wurde. Auch hier häuften sich die Defizite und stiegen die Schulden in bedrohlicher Weise, während gleichzeitig die Staatsbetriebe und die vom Staate garantierten Betriebe ihre Einnahmen schwinden und ihre Risiken sich vermehren sahen. Noch gespannter wurde vielfach die finanzielle Lage vieler Gemeinden, und auch sie wirkte zurück auf die Kantone und damit indirekt auch wieder auf die Bundesfinanzen. So stellte sich allgemein skizziert die Lage der öffentlichen Finanzen in der Krisis, die es rechtfertigt von einer Schicksalsgemeinschaft der Bundes-, Kantons- und Gemeindefinanzen zu sprechen und sie in dieser Untersuchung unter dem gemeinsamen Begriff des schweizerischen Finanzhaushaltes zu betrachten.

Vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aus ist der Finanzhaushalt der Schweiz ja sowieso eine schicksalsmäßig verbun-

dene Einheit. Denn der Fiskus belastet die Volkswirtschaft zwar in verschiedenen Formen und auch die einzelnen Kategorien in verschiedener Abstufung, je nach der Frage der kleineren oder größeren Gerechtigkeit, aber im Endeffekt müssen die Steuern, Zölle und Gebühren ohnehin von der ganzen Volkswirtschaft aufgebracht werden. Umgekehrt ergeben auch die Auswirkungen der Wirtschaftskrise für alle öffentlichen Haushalte die gleichen Probleme, so daß es wohl gestattet ist, den ganzen Komplex der öffentlichen Finanzen als eine Einheit ins Auge zu fassen.

Um den Umfang der Wirtschaftskrise vollständig zu beurteilen, ist auch die Gestaltung der Ertragsbilanz zu berücksichtigen. Im Gegensatz zum Warenexport ist unsere Einfuhr zunächst viel weniger zurückgegangen. Daraus ergab sich zunächst ein Anschwellen des für die Schweiz üblichen Einfuhrüberschusses. Stellt man dieser Tatsache den ganz erheblichen Rückgang gegenüber, den die Einkünfte der schweizerischen Fremdenindustrie in der Krise erfahren haben, sowie die starken Einbußen, die beim Ertrag unserer auswärtigen Kapitalanlagen zu verzeichnen waren, so ist leicht zu erkennen, daß die schweizerische Ertragsbilanz gegenüber dem Auslande sich in der Krise ganz erheblich verschlechtert hatte. Die Erträgnisse aus dem Ausland reichten aber gerade noch hin, um den Einfuhrüberschuß zu decken. Da der Kapitalexport ungefähr im gleichen Maße zurückging wie der Aktivsaldo der schweizerischen Ertragsbilanz mit dem Auslande zusammenschrumpfte, kam die schweizerische Zahlungsbilanz von dieser Seite her nicht ins Wanken. Dagegen hatten außerordentliche internationale Kapitalverschiebungen die Wirkung, unsere Zahlungsbilanz zeitweise zu stören. Zum Glück war der Goldvorrat der Nationalbank genügend groß gewesen, so daß unsere Notenbank in den Jahren 1933 und 1935 gewaltigen Abhebungen aus dem Ausland die Stirne zu bieten vermochte.

Es waren nicht unbedingt die innern volkswirtschaftlichen Zustände der Schweiz, die zu einer Abwertung gedrängt hätten. Erst als Frankreich, durch inflatorische Maßnahmen gezwungen, zur Abwertung Zuflucht nahm, beschloß auch unser Bundesrat gleichfalls zu devalvieren. Er befürchtete eine starke Verschlechterung unserer Wirtschaftslage als Auswirkung der französischen

Abwertung, namentlich eine gefährliche Beeinträchtigung unseres Exportes und des Hotelgewerbes. Außerdem war auch zu befürchten, daß ein weiterer beträchtlicher Teil des Goldbestandes der Nationalbank verloren ging. Dafür hatte man die Erwartung, daß die Abwertung eine Verflüssigung des Geld- und Kapitalmarktes mit sich bringen und die Banken sowie die Hypothekarschuldner entlasten werde. Es stellte sich mit der Abwertung tatsächlich auch ein ungeahnter Rückfluß gehorteter Gelder und Zustrom ausländischer Kapitalien ein, so daß die außerordentliche Flüssigkeit auf dem Geldmarkte die Zinssätze zu weiterem Rückgang brachte.

Die mit der Abwertung eingetretene Wirtschaftsbelebung, wie sie in den neuesten Zahlen unseres Außenhandels und des Fremdenverkehrs zum Ausdruck kommt, läßt die Abwertung wie ein Zaubermittel gegen die Krise erscheinen. So erfreulich indes die Wandlung der Dinge ist, so wird man sich doch vor übertriebenem Optimismus hüten müssen. Die endgültigen Auswirkungen der vollzogenen Abwertung lassen sich noch keineswegs beurteilen, neue Komplikationen auf dem Gebiet der Preis- und Lohnpolitik haben sich bereits angekündigt. Es war für die Behörden keine leichte Aufgabe, unserem Lande bis heute die günstigen Folgen der Abwertung zu erhalten. Indes läßt sich eine Wirtschaftskrise nicht durch Geldabwertungen beheben. Die Krise ist für die Volkswirtschaft ein Kontraktionsprozeß[12]), bis dieselbe die Grundbedingungen des Wiederaufstieges erreicht hat, und von diesem Standpunkte aus betrachtet, ist eine Abwertung nur eine kurzfristige Scheinlösung, die auf lange Sicht den wirtschaftlichen Kontraktionsprozeß stört und zu neuen Komplikationen führen muß. Offenbar kündigt aber die gegenwärtige Wirtschaftskrise mit ihrer Verbindung von Heftigkeit und Dauer, von Masse und Starre einen ganz andersartigen Ausgang an als alle bisherigen Krisen und läßt eine Wiederherstellung oder gar Ueberflügelung des Vorkrisenzustandes durchaus nicht erwarten.

Zuerst Kürze, später Milde des Verlaufs half die früheren Krisen immer wieder überwinden, denn die Entlastung vom Druck erfolgte durch räumliche oder zeitliche Dehnung. In der Vorkriegszeit haben wir es mit Krisen zu tun, deren Umfang etwa $^1/_{25}$ bis $^1/_{20}$ des Volumens der Volkswirtschaft ausgemacht

haben[13]). Sie hatten keine oder nur eine kaum merkliche Senkung des Volkseinkommens, vielmehr nur eine Verlangsamung in der Entwicklung zu größerer Produktivität zur Folge. Bei der Krise des Jahres 1900 kann man mit einer Minderung des Volkseinkommens um rund 6% rechnen. Die Schwankungen des Jahres 1907 waren noch schwächer. Stärkere Schwankungen zeigten nur die allgemein stark konjunkturempfindlichen Produktionsgebiete. In der Nachkriegszeit lassen sich nun wirtschaftliche Schwankungen nachweisen, die jene der Vorkriegszeit an Intensität weit übertreffen. In der Kriese von 1926 sank die industrielle Produktion um 17% oder um rund $^1/_6$ des Produktionsvolumens. Aber erst die letzte Krise von 1929 zeigt, wie ungewöhnlich intensiv die Reaktion im Vergleiche zur Vorkriegszeit geworden ist. Die seit 1929 immer drückender auf fast allen Nationen lastende Wirtschaftskrise war von einer Ausdehnung, wie sie in der modernen Wirtschaftsentwicklung noch niemals zuvor beobachtet werden konnte. Das Produktionsergebnis der industriellen Weltwarenerzeugung ist bereits im Jahre 1930 um rund 15% hinter dem des Jahres 1929 und bis zum Jahre 1935 um 30% zurückgeblieben. Damit sank in dieser Zeit die industrielle Weltproduktion um rund $^1/_4$ ihres Produktionsvolumens[13]).

Zwischen räumlicher Ausdehnung und Dynamik der Wirtschaft besteht ein Zusammenhang und zwar in dem Sinne, daß unbeschränkte Möglichkeiten der Expansion im Raume die dynamischen Kräfte der Wirtschaft wecken und sie lebendig erhalten, während umgekehrt Verminderung der Expansionsfähigkeit, Verengerung des Wirtschaftsraumes zu einer Kontraktion und Konzentration der wirtschaftlichen Kräfte führen muß. Wenn es daher richtig ist, daß sich im Verlaufe der letzten Jahrzehnte der Betätigungsraum der europäischen Wirtschaft bedeutend verengerte und sich auch in Zukunft nicht mehr die unbegrenzten Möglichkeiten von früher darbieten, dann liegt es durchaus in der Logik der Entwicklung, daß auch die schweizerische Volkswirtschaft gezwungen ist, sich einem verengerten Wirtschaftsraume anzupassen[14]). Von diesem Gesichtspunkt aus gesehen, wird allerdings die letzte Krise nicht wie alle bisherigen überwunden werden können.

Zweiter Teil.

Der Einfluß der Wirtschaftskrise auf den Finanzhaushalt der Schweiz.

§ 3.

Die Wirkungen der Krise im öffentlichen Haushalt der Gemeinden.

Die Auswirkungen der Wirtschaftskrise mußten sich natürlich bei den im ausgesprochenen Krisengebiet liegenden Gemeinden besonders stark bemerkbar machen. Zwar waren alle schweizerischen Gemeinden dem Einfluß der Krise mehr oder weniger stark unterworfen. Doch fehlen leider in der Schweiz noch die Grundlagen, um diesen Einfluß in seiner Gesamtheit vollständig zu beurteilen. Die vorliegende Darstellung muß sich deshalb auf die Angaben der fünfzig Gemeinden des Schweizerischen Städteverbandes beschränken. Aber auch diese Darstellung kann nur als allgemeine Orientierung gewertet werden. Wenn wir deshalb die gegenseitigen Beziehungen von Fiskus und Wirtschaft in der Krise näher erkennen wollen, so ist es bestimmt von Interesse, anschließend an den Ueberblick, die Verhältnisse einer besonders stark mit dem Wirtschaftsleben verbundenen Gemeinde noch näher zu untersuchen.

Die Abschlüsse der Gemeinden des Schweizerischen Städteverbandes gestalten sich unter dem Einfluß der Krise wie folgt[1]):

Rechnung	1929	Vorschlag	Fr.	7 700 000. —
-	1930	-	-	6 000 000. —
-	1931	Defizit	-	2 700 000. —
-	1932	-	-	14 100 000. —
-	1933	-	-	15 400 000. —
-	1934	-	-	10 300 000. —
-	1935	-	-	11 000 000. —
-	1936	-	-	15 500 000. —

Die seit 1931 ständig steigenden Defizite zeigen den Einfluß der Krise deutlich. Besonders der rapide Anstieg der Defizite im Jahre 1932 beleuchtet die krisenbedingte Diskrepanz zwischen Einnahmen und Ausgaben. Diese ist einmal aus der Steigerung der kommunalen Sozialausgaben, besonders für Arbeitslosenunterstützungen zu erklären. Stieg doch die schweizerische Arbeitslosigkeit von 8971 Arbeitslosen im Jahre 1930 auf 42 257 Arbeitslose im Jahre 1932. Immerhin zeigt sich aus der Verwaltungsrechnung der Gemeinden des Schweizerischen Städteverbandes weniger eine rapid steigende Ausgabenvermehrung als vielmehr eine empfindliche Zusammenschrumpfung der Einnahmen.

Die Gesamtausgaben dieser Gemeinden betragen[2]):

1929 . . .	Fr. 321 593 000. —
1930 . . .	- 332 548 000. —
1931 . . .	- 354 829 000. —
1932 . . .	- 361 921 000. —
1933 . . .	- 369 838 000. —
1934 . . .	- 372 897 000. —
1935 . . .	- 373 342 000.—

Der krisenbedingte Rückgang der Einnahmen ist namentlich bei den Steuern auffallend sichtbar. Die Gesamtsteuereinnahmen der Gemeinden des Schweizerischen Städteverbandes betrugen[3]):

1929 . . .	Fr. 160 079 000. —
1930 . . .	- 161 489 000. —
1931 . . .	- 160 363 000. —
1932 . . .	- 151 774 000. —
1933 . . .	- 150 622 000. —
1934 . . .	- 147 496 000. —
1935 . . .	- 144 550 000. —

Einen starken Rückgang der Steuereinnahmen verzeichnet namentlich das Jahr 1932. In den folgenden Jahren wurden dann von den meisten Gemeinden Steuererhöhungen vorgenommen, so daß der eigentliche Umfang des Schrumpfungsprozesses nicht mehr so deutlich ist.

Die richtige Betrachtung der Einnahmen ginge davon aus, daß sich das Abgaben- und Gebührenrecht nicht verändern

würde. Zwar können auch die Steuererhöhungen, die z. B. trotz der Krise zu einem Gleichbleiben oder Steigen der öffentlichen Einnahmen führen, nichts an der Tatsache ändern, daß die Krise die Einnahmen der öffentlichen Hand schmälert und daß jede zusätzliche Belastung zu einer Vermehrung des Anteils des öffentlichen Finanzhaushaltes an der Volkswirtschaft führt.

Der Ertrag der Steuern verringerte sich natürlich parallel mit dem Sinken des Volkseinkommens und den Vermögensverlusten infolge der Krise.

Die krisenbedingte Schrumpfung der Einnahmen ist nun allerdings für jede Gemeinde je nach ihrer Wirtschaftsstruktur verschieden. Es ist klar, daß Gemeinden vorwiegend industrieller Produktion in ihren Einnahmen stärkere Einbußen zu verzeichnen hatten. Die Einkommen aus industrieller Produktion sind stärker konjunkturreagibel als die Einkommen der meisten übrigen Wirtschaftszweige. Die verschiedenen Einkommensverhältnisse in den verschiedenen Gewerbe- und Berufsarten mußten sich deshalb in der Krise auch verschiedenartig auf die Einnahmen eines Gemeindehaushaltes auswirken. Die Verschiedenartigkeit dieser Auswirkungen soll deshalb am Beispiel der Gemeinde Biel auch näher betrachtet werden[4]).

Der Steuerertrag der Gemeinde Biel belief sich in der Wirtschaftskrise auf folgende Beträge:

1930	. . .	Fr. 3 803 254. 50
1931	. . .	- 3 430 497. 65
1932	. . .	- 3 763 841. 65
1933	. . .	- 3 236 724. 05
1934	. . .	- 3 368 586. 45
1935	. . .	- 3 434 072. 80
1936	. . .	- 3 477 932. 55
		Fr. 24 514 919. 65

Eine unmittelbare Schrumpfung der Einnahmen zeigt sich erstmals im Jahre 1931. Diese Schrumpfung ist der erste größere Steuerrückschlag seit 70 Jahren. Der Steuerertrag erhöhte sich von Fr. 26 000.— im Jahre 1860 um durchschnittlich Fr. 50 000.— pro Jahr. Im gleichen Zeitraum stieg aber auch die Bevölkerung von 6000 auf 38 000 Personen. Bei normaler Entwicklung ohne Wirtschaftskrise hätte also der Steuerertrag bis

zum Jahre 1936 zirka vier Millionen Franken erreichen müssen. Statt dessen zeigt sich als Auswirkung der Wirtschaftskrise ein Gesamtrückgang von rund 400 000 Franken, der dann in der Folge durch Steuersatzerhöhungen aufgehalten werden konnte. Trotz dieser Steuererhöhungen konnte aber nur ein allgemeines Gleichgewicht des Steuerertrages erreicht werden.

Die Rückwirkungen der Einkommensschrumpfung auf den Haushalt der Gemeinde haben sich nun tatsächlich bei jeder Berufsgruppe verschiedenartig ausgewirkt. Eine vergleichende Gegenüberstellung der Ergebnisse der Steuerbelastung der wichtigsten Gewerbe- und Berufsgruppen ergibt folgendes Bild:

Gegenüberstellung der Steuerbelastungen 1930 bis 1935 in den einzelnen Gewerbe- und Berufsgruppen.

Urproduktion:	1930 Fr.	1935 Fr.
Landwirtschaft	16 361. 50	13 105. 80
Gärtnereien	12 344. 75	12 475. 20
Rebbau	684. 80	628. 05
Uebrige Berufe	2 154. 80	1 528. 80
	31 545. 85	27 737. 85

Lebens- und Genußmittelherstellung:	Fr.	Fr.
Müllereien	5 094. 45	4 590. 85
Bäckereien-Konditoreien	44 094. 30	47 132. 70
Milch- und Käsehandlungen	29 362. 05	26 491. 40
Metzgereien	58 223. 10	52 817. 05
Uebrige Berufe	3 312. 40	6 147. 75
	140 086. 30	137 179. 75

Bekleidung, Reinigung, Hygiene:	Fr.	Fr.
Schneidereien	24 032. 05	27 982. 25
Hutmachereien (Modes)	3 677. 40	3 031. 10
Schuhmachereien	8 567. 50	5 481. —
Wäschereien, Glättereien	1 407. 90	1 483. 35
Färbereien	4 314. 75	4 535. 55
Coiffeurgewerbe	21 642. 55	23 241. 85
Uebrige Gewerbe	58 202. 35	43 189. 60
	121 844. 50	108 944. 70

Bau- und Holzgewerbe:	1930 Fr.	1935 Fr.
Architekten, Baugeschäfte	152 738. 35	141 592. 30
Sägereien	21 767. 65	13 521. 15
Schreinereien, Zimmereien	37 970. 05	39 706. 90
Gipser- und Malereien	41 518. 35	41 743. 25
Dachdeckereien	9 397. 70	5 664. 30
Ofenfabriken, Hafnereien	15 602. 50	6 800. 05
Uebrige Gewerbe	35 351. 25	32 066. 75
	314 345. 85	281 094. 70

Papier-, Druck-, Leder- und photographische Gewerbe:	Fr.	Fr.
Buch- u. Zeitungsdruck, Reklame	85 722. —	97 952. 10
Sattler, Tapezierer	9 144. 10	11 494. 80
Photographische Gewerbe, Optik	25 595. 15	27 390. 05
Uebrige Gewerbe	3 600. 50	2 729. 30
	124 061. 75	139 566. 25

Banken, Versicherungs-, Treuhandgeschäfte, Handel:	Fr.	Fr.
Banken	95 011. 40	83 506. 10
Versicherungs-, Treuhandgeschäfte	26 652. 30	23 434. 50
Nahrungs- u. Genußmittelgeschäfte	75 123. 30	65 852. 15
Wein- und Likörgeschäfte	54 290. 90	42 321. 55
Bekleidungs- und Textilgeschäfte	130 174. 35	103 247. 10
Apotheken, Drogerien	28 051. 80	27 034. 35
Brennmaterialiengeschäfte	10 286. 85	5 474. 10
Eisenwarengeschäfte	62 990. 40	51 174. 20
Schuhhandlungen	11 512. 20	11 539. 85
Musikalien, Radiogeschäfte	3 905. 85	4 392. 80
Buchhandlungen, Papeterien	18 877. 10	13 354. 80
Bijouterien	14 727. 45	14 580. 60
Uebrige Geschäfte	103 027. 05	52 934. 15
	634 630. 95	498 846. 25

Verkehr, Transportwesen:	1930 Fr.	1935 Fr.
Sekundärbahnen, Dampfschiffgesellschaften	3 595. 60	3 975. 90
Fuhrhaltereien	30 478. 50	15 458. 45
Autogaragen	12 138. 80	13 948. 30
S. B. B. inkl. Reparaturwerkstätte	180 662. 30	187 606. 80
Post-, Telegraph- und Telephonverwaltung	50 504. 45	54 075. 65
Uebrige Gewerbe	605. 30	590. 80
	277 984. 95	275 655. 90

Gastgewerbe, Vergnügungsstätten:	Fr.	Fr.
Hotels, Gasthöfe	30 457. 05	45 827. 90
Wirtschaften, Bars, Kostgebereien	124 046. 95	105 029. 60
Kinos, Theater	18 489. 05	10 778. 95
Uebrige Gewerbe	2 084. 35	2 807. 15
Dienstboten, Hausangestellte	11 981. 40	11 243. 45
	187 058. 80	175 687. 05

Liberale Berufe:	Fr.	Fr.
Fürsprecher, Notare	42 989. 55	37 910. 55
Aerzte, Zahnärzte, Tierärzte	58 320. 20	61 949. 30
Geistliche	9 226. 95	6 723. 10
Uebrige Berufe	5 674. 30	6 690. —
Studierende	471. 10	1 615. 30
	116 682. 10	114 888. 25

Steuerträger ohne Arbeitseinkommen und verschiedene:	Fr.	Fr.
Privatiers	237 759. 80	221 860. 80
Rentenbezüger	47 859. 15	73 359. 70
Unverteilte Erbschaften	16 228. 50	35 055. 10
Auswärtige Grundeigentümer	59 613. 05	89 284. 55
Gesamthandsverhältnisse	87 014. 25	138 460. 95
	448 474. 75	558 021. 10

	1930	1935
Metall- und Maschinenindustrie:		
	Fr.	Fr.
Gießereien	15 363. 20	7 693. 75
Maschinenfabriken	47 076. 60	38 548. 25
Mechanische Werkstätten	44 185. 95	23 443. 60
Installationsgeschäfte	83 623. 75	74 996. 15
Metallwarenfabrikation	166 588. 05	128 415. 25
Autowerkstätten	10 972. 90	18 602. 80
Uebrige Gewerbe	56 387. 65	46 043. 05
	424 198. 10	337 742. 85
Uhrenindustrie:	Fr.	Fr.
Zentralleitungen, Konzerne	23 902. 55	13 918. 55
Uhrenfabrikation:		
Gesellschaften, Einzelfirmen, Grossisten	778 835. 55	295 674. 40
Schalenfabrikation	98 681. —	37 798. 30
Uhrensteinfabrikation	42 370. 85	22 537. 15
Zifferblatt- und Zeigerfabrikation	66 657. 65	30 039. 10
Uhrenfedernfabrikation	18 422. 70	12 326. 45
Vergolder, Versilberer, Verchromer	22 655. 35	10 082. 15
Fournituren, Maschinen	14 984. 70	8 201. 45
Assortiments, Balanciers	38 523. 35	19 814. 05
Glassetzerei, Armbänder	6 024. 25	3 601. 25
Uebrige Gewerbe	20 064. 20	13 240. 55
	1 131 122. 15	467 233. 40

Aus dieser zeitlichen Gegenüberstellung der Steuereingänge aus den einzelnen Gewerbe- und Berufsgruppen ist deutlich ersichtlich, daß infolge der Struktur der modernen Wirtschaft die Krise sich bei der industriellen Produktion stärker auswirkte als in den andern Wirtschaftsgebieten, besonders in der Verbrauchswirtschaft. Die Statistik zeigt deutlich, daß die Einkommen aus industrieller Produktion stärker konjunkturreagibel sind als die Einkommen der Verbrauchswirtschaft. Entsprechend der dominierenden Rolle der Uhrenindustrie im Wirtschaftsleben der Stadt Biel, ist auch deren Einfluß und Anteil am Steuerertrag. Mit dem Rückgang der Beschäftigung in dieser Hauptindustrie mußte naturgemäß auch ein Minderertrag im

Steuerwesen einsetzen. Die Ablieferungen der Gesamtuhrenindustrie in dem Gemeindehaushalt von Biel waren so beträchtlich, daß jeder Rückgang empfindlich in die Waage fallen mußte. Der Anteil der Gesamtuhrenindustrie am Gemeindesteuerertrag ist in den Jahren 1930 bis 1935 von 26,7% auf 13,5% zurückgegangen.

Jahr	Gemeindesteuer Fr.	Anteil der Uhrenindustrie Fr.	in %
1930	3 803 254. 50	1 131 122. 15	26,7
1935	3 434 072. 80	467 233. 40	13,5

Dieser Vergleich erlaubt es auch, den Ausfall an Steuern gegenüber dem Jahre 1930 auszurechnen. Der Ausfall des Steuerertrages aus der Uhrenindustrie beträgt im Jahre 1935 gegenüber 1930 Fr. 630 888. 75.

Es erübrigt sich, darauf hinzuweisen, welche Aufgaben der Gemeinde zu lösen möglich gewesen wären, wenn diese enorme Summe zur Verfügung gestanden hätte. Doch in seiner ganzen Tragweite kann man einen Steuerausfall erst würdigen, wenn man bedenkt, daß diejenigen, deren Steuerkraft so katastrophal zusammengebrochen war, nicht nur nichts mehr an die allgemeinen Kosten leisteten, sondern in Form von Beiträgen der Gemeinde an die Arbeitslosenkasse usw. sogar unterstützt werden mußten. Denn gerade bei den Erwerbseinkommen machte sich der Rückfall am auffallendsten bemerkbar. Der Bestand der Steuerpflichtigen in der Uhrenindustrie ist von 5218 Personen im Jahre 1930 auf 4158 Personen im Jahre 1935 gesunken. Der Rückgang beträgt 1060 Pflichtige; davon sind 974 unselbständig Erwerbende, während bei den selbständig Erwerbenden nur ein Rückgang von 86 zu verzeichnen ist. Die Rückwirkungen der daraus entstehenden Mindereingänge an Steuern für den Finanzhaushalt der Gemeinde Biel konnte infolgedessen auch gar nicht ausbleiben.

Die Gegenüberstellung der Steuereinnahmen der Jahre 1930 bis 1935 zeigt aber auch, daß der Steuerertrag aus den Einkommen der Verbrauchswirtschaft sich verhältnismäßig stabil zu erhalten vermochte. Einzelne Berufsgruppen, welche stärker mit der Uhrenindustrie verflochten sind, zeigen zwar deutlich eine parallel mit dieser Industrie sinkende Tendenz des Steuerertrages. Demgegenüber ist festzustellen, daß anderseits verschiedene

Gewerbe der Verbrauchswirtschaft wie z. B. die Bäckereien, Konditoreien, Schneidereien, Coiffeurgewerbe, Musikalien, Radiogeschäfte, Vergnügungsstätten, ihre Einkommen während der Krise sogar zu steigern vermochten. Daß der Ertrag der reinen Kapitaleinkommen verhältnismäßig stark erhöht wurde, ist auf die während der Krise stark erhöhten Steuersätze zurückzuführen. Die Zunahme der Steuereinnahmen aus dem Papier- und Druckgewerbe läßt auf eine erhöhte Reklame und Propagandatätigkeit während der Krise schließen.

Auch der Ertrag der öffentlichen Unternehmen ist natürlich von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Die öffentlichen Erwerbsunternehmungen sind nichts anderes als Teile der Gesamtwirtschaft, deren Bewegungen sich auch ihnen notwendig mitteilen müssen, in der sie kein anderes Schicksal haben können als die Unternehmungen privater Personen oder Erwerbsgesellschaften.

Der Einfluß der Wirtschaftskrise beschränkte sich indes auch im Gemeindehaushalt von Biel nicht nur auf die Einnahmeseite. Die Bewegungen der Volkswirtschaft teilen sich nicht nur der Einnahmewirtschaft der öffentlichen Hand mit; sie wirken auch unmittelbar auf die Ausgabegestaltung ein. Betrachtet man irgendeinen modernen öffentlichen Haushalt unter dem Gesichtspunkt des Einflusses der Wirtschaftskrise, so erkennt man allgemein auch ein krisenbedingtes Ansteigen der Ausgaben. Zwar können einzelne Bestandteile derselben gleichbleiben oder auch sinken. Als sinkende Ausgabebestandteile sind vor allem die Sachausgaben zu erkennen. Sie machen im allgemeinen die Abwärtsbewegung der Krise mit, so daß sie also ziemlich parallel reagieren. Sie sinken in der Krise, da Waren und Leistungen in der Regel billiger werden. Dieses Ausgleichsmoment wird allerdings überreichlich kompensiert durch das starke Steigen derjenigen Positionen, die sich in der Krise vergrößern. Der hohe Bedarf des Wohlfahrtswesens stellt einen ungewöhnlich krisenreagiblen Bestandteil öffentlicher Haushalte dar. Die Arbeitslosigkeit in der Uhrenindustrie führte in der Folge auch in Biel zu einer gewaltigen Beanspruchung des städtischen Wohlfahrtswesens. Notwendige Folge davon war, daß der Wohlfahrtshaushalt der Gemeinde Biel ungewöhnlich stark anschwellen mußte.

Die Ausgaben für Arbeitslosenfürsorge der Gemeinde Biel erreichten in den Jahren 1930 bis 1936 folgende Beträge[5]):

1930 . . .	Fr.	325 638. 70
1931 . . .	-	717 882. 35
1932 . . .	-	1 048 024. 35
1933 . . .	-	2 550 598. 95
1934 . . .	-	2 359 109. —
1935 . . .	-	2 070 679. 95
1936 . . .	-	1 748 748. 95
	Fr.	10 800 680. 15

Der Totalbetrag erreicht damit fast die Hälfte der Steuereinnahmen der gleichen Periode.

Was für ein belastendes Erbe die Krise vor allem dieser Gemeinde aufgepackt hat und wie wenig gefestigt die Finanzlage der Gemeinde durch die Krise geworden ist, verdeutlichen die nachstehenden Zahlen[5]): Die Schulden der Gemeinde betrugen Ende 1929 19 770 746 Franken gegenüber 36 902 078 Franken auf Ende 1936, haben also seit Ausbruch der Krise um 17 131 332 Franken zugenommen. Diesen Schulden stehen nur zum Teil entsprechende Vermögensteile gegenüber. Die konsolidierten Anleihen haben sich in der gleichen Zeitspanne um 15 000 000 Franken vermehrt; damit ist also auch die Zinsenlast gestiegen und erschwert schon so die Wiederherstellung des Gleichgewichts zwischen Einnahmen und Ausgaben.

Die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf den öffentlichen Haushalt der Gemeinde Biel wurden hier besonders deshalb als Beispiel angeführt, um den schicksalhaften Zusammenhang zwischen Wirtschaftsstruktur einer Gemeinde und ihrem öffentlichen Haushalt näher zu beleuchten. Dabei ließ das angeführte Beispiel der Stadt Biel vor allem die Verbundenheit eines Steuersystems mit seiner wirtschaftlichen Basis erkennen. Nun ist allerdings die Wirtschaftsstruktur jeder einzelnen schweizerischen Gemeinde anders geartet. Und somit auch der Einfluß der Wirtschaftskrise auf jede Gemeinde verschieden. Da die Krise vorwiegend eine Krise der Produktionswirtschaft war, hatten natürlich die einseitig industrialisierten Gemeinden auch stärker unter der Wirtschaftskrise zu leiden, als andere mehr verbrauchswirtschaftlich orientierten Gemeinwesen.

§ 4.

Der Einfluß der Krise auf den Finanzhaushalt der Kantone.

Die Abschlüsse der kantonalen Verwaltungsrechnungen lassen den Einfluß der Wirtschaftskrise deutlich erkennen; sie gestalteten sich während der Krise wie folgt[6]):

Rechnung	1929	Ueberschuß	Fr. 13 900 000. —
-	1930	-	- 4 000 000. —
-	1931	Defizit	- 16 800 000. —
-	1932	-	- 38 400 000. —
-	1933	-	- 50 700 000. —
-	1934	-	- 40 000 000. —
-	1935	-	- 35 200 000. —
-	1936	-	- 31 800 000. —

Während im Jahre 1931 noch acht Kantone ihre Verwaltungsrechnungen mit einem Einnahmenüberschuß abschließen konnten, verschlechterte sich die Lage durchgehend mit der Verschärfung der Krise, deren Rückwirkungen erst im Jahre 1933 voll zur Geltung kamen. Von da ab ist eine leichte Besserung zu bemerken. Man muß zwar in Betracht ziehen, daß die Abschlüsse der Verwaltungsrechnungen kein vollständiges Bild der Finanzlage in der Krise geben, da bei vielen Kantonen bedeutende Ausgaben und Einnahmen auf Spezialrechnungen verbucht werden. Ein wesentlich besseres Kriterium für die Beurteilung der Krisenwirkung bildet die Veränderung des Reinvermögens; dieses ist auf 1936 um 74,4 Millionen Franken zurückgegangen, welcher Betrag ungefähr den Ausgaben entsprach, die durch laufende Einnahmen nicht gedeckt werden konnten.

Die wichtigsten Einnahmen der Kantone haben sich unter dem Einfluß der Krise wie folgt entwickelt (in Millionen Franken[7]):

	1930	1931	1932	1933	1934	1935
Direkte Steuern	218,1	215,6	205,3	199,2	197,4	198,8
Indirekte Steuern	56,7	59,1	58,0	57,3	57,0	57,9
Bundessubvention	45,6	52,8	61,3	72,2	75,3	78,7

Die Einnahmen aus direkten Steuern sind trotz der während der Krise vorgenommenen Steuererhöhungen um 9% ge-

sunken. Sehr bemerkenswert ist aber die große Stabilität der indirekten Steuern. Diese Stabilität ist nur dadurch zu erklären, daß sich die allgemeine Lebenshaltung in der Schweiz trotz der Krise auf einem verhältnismäßig hohen Niveau zu halten vermochte. Erhöht haben sich natürlich die Subventionen des Bundes. Dazu kommen noch die Anteile an der eidgenössischen Krisenabgabe. Ohne die Beiträge des Bundes würde das Defizit für 1936 rund 100 Millionen Franken erreicht haben.

Die Verschlechterung der Finanzlage der Kantone war indes vor allem durch die Mehrausgaben für die Krisenbekämpfung bedingt. Besonders einzelne Krisenkantone sind wie die im Krisengebiet liegenden Gemeinden durch eine außerordentliche Vermehrung der Ausgaben stark belastet worden. Im ganzen haben sich die Ausgaben für Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung während der Krise verzehnfacht. Die durch sogenannte «produktive Arbeitslosenfürsorge» bedingten Bauausgaben sind in der gleichen Zeit um 27% gestiegen. Die wichtigsten Ausgaben der Kantone haben sich in der Krise wie folgt gestaltet[8]) (in Millionen Franken):

	1930	1931	1932	1933	1934	1935
Arbeitslosigkeit	5,2	13,4	35,2	49,4	50,2	53,0
Bauwesen	109,9	131,6	137,0	139,5	130,8	118,3
Zinsendienst	83,7	83,2	82,0	82,2	84,5	86,1

Die starke Vermehrung der Ausgaben bei Verminderung der Staatseinnahmen mußte notwendigerweise allgemein das finanzielle Gleichgewicht der Kantone ins Wanken bringen. Infolgedessen wurden in den meisten Kantonen Maßnahmen zur Wiederherstellung des Budgetgleichgewichts getroffen. Der nicht mehr wesentliche Rückgang der Steuereinnahmen ab 1933 war die Folge der steuerpolitischen Anstrengungen der Kantone. Ohne Steuergesetzrevisionen, Steuersatzerhöhungen, Einführung kantonaler Krisensteuern, sowie die schärfere Erfassung der Steuerwerte wären die Steuereinnahmen viel schärfer zurückgegangen. Hand in Hand mit der Erhöhung der Steuerbelastung ging in den meisten Kantonen ein Abbau gewisser Ausgaben. Mit wenigen Ausnahmen haben die Kantone die Besoldungen reduziert. Zu Beginn der Krise betrugen die Besoldungsausgaben der Kantone mehr als 200 Millionen Franken. Wenn man mit

einem durchschnittlichen Besoldungsabbau von 7% rechnet, so ergibt sich eine Einsparung von mindestens 14 Millionen Franken. Die kantonalen Sanierungsmaßnahmen vermochten zwar die Rechnungslage einigermaßen zu verbessern, doch konnte der krisenbedingte Rückgang der Einnahmen trotz aller Anstrengungen nicht ausgeglichen werden. Anderseits sind die Einsparungen durch neue Ausgaben teilweise wieder kompensiert worden.

In der Folge ergab sich aus der durch die Krise gestörten Rechnungslage eine Konstantverschlechterung der Reserven und eine Zunahme der Verschuldung. Die Verschuldung der Kantone betrug in Millionen Franken[9]):

Jahre	Langfr. Schulden	Kurzfr. Schulden	Schulden an Fonds	Total
1930	1566	172	77	1815
1931	1575	198	83	1856
1932	1596	223	95	1914
1933	1689	221	107	2017
1934	1734	228	112	2075
1935	1767	254	116	2137

Die Gesamtschuld der Kantone ist damit seit 1930 um 322 Millionen Franken angestiegen.

Die nicht so ungünstige allgemeine Entwicklung der Rechnungslage der Kantone darf aber nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, daß einzelne Kantone in der Krise mit erheblichen Schwierigkeiten zu kämpfen hatten und teilweise noch zu kämpfen haben. Das gilt, wie bereits bemerkt, besonders für diejenigen Kantone, an welche die Maßnahmen zur Milderung der Arbeitslosennot ganz erhebliche Anforderungen stellten. In diesem Zusammenhang ist es deshalb gerechtfertigt, am Beispiel des Kantons Bern[10]) die Zusammenhänge zwischen Wirtschaftskrise und Fiskus näher zu beleuchten.

Der Stand der Arbeitslosigkeit erreicht auf Ende 1936 im Kanton Bern allein 17 709 gänzlich Erwerbslose. Davon entfallen auf das Baugewerbe 10 889 und auf die Uhrenindustrie 2780. Zur Linderung dieser Arbeitslosennot sah sich der Kanton Bern zu verschiedenen Maßnahmen gezwungen.

Die einfachste und billigste Art der Fürsorge befaßt sich mit dem öffentlichen Arbeitsnachweis. Die betreffenden Amtsstellen vermitteln den Arbeitslosen Arbeitsplätze und sind bestrebt, ausländische Arbeitskräfte durch einheimische zu ersetzen. Zu diesem Zwecke werden geeignete Arbeiter in besonderen Kursen und Lagern weitergebildet und umgeschult.

Zur Erhaltung vorhandener Arbeitsgelegenheiten unterstützt der Kanton Bern daniederliegende Industrien durch Fabrikationszuschüsse und Uebernahme von Risikogarantien, womit man vor allem den Export zu beleben sucht. Zur Einführung neuer Industrien und Arbeitsmöglichkeiten wurde in Biel eine kantonale Zentralstelle errichtet, welche mit gutem Erfolg arbeitete. Es gelang ihr unter anderem die Einführung einer General Motors Automobilfabrik in Biel, welche gerade dieser Stadt in der Arbeitslosennot eine große Erleichterung brachte. Diese wirklich produktive Arbeitslosenfürsorge war für Stadt und Kanton nicht ohne finanzielle Opfer.

Der Kanton leistet ferner Beiträge an Tiefbauten, die als Notstandsarbeiten aufgeführt werden. Ferner subventioniert er auch die Hochbautätigkeit (Neu- und Umbauten, Reparatur- und Renovationsarbeiten, Altstadtsanierungen).

Der Staat hilft auch mit an Aktionen für kaufmännische Angestellte und Künstler. Ebenfalls wurden Vorkehren für die geistige Arbeitslosenfürsorge getroffen. Endlich unterstützt er noch verschiedene andere Hilfsmaßnahmen für die Arbeitslosen, wie kostenlose Abgabe von Obst, Vermittlung von verbilligtem Fleisch und die freiwillige Winterhilfe. Auch die Heimarbeit wird durch öffentliche Geldzuschüsse gefördert. Als wichtigste Maßnahme zur Milderung der Arbeitslosigkeit sind aber zu nennen die Arbeitslosenversicherung und die prämienfreie Krisenunterstützung. Diese Unterstützungen und Hilfsmaßnahmen mußten natürlich im Laufe der Krisenjahre erhebliche öffentliche Mittel verschlingen. Bis Ende 1936 gab der Kanton Bern allein für außerordentliche Maßnahmen zur Milderung der Arbeitslosennot rund 25 Millionen Franken aus. Nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 6. Dezember 1931 hat sich der Kanton Bern zu einer weitgehenden Fürsorge für die Arbeitslosen und zur Milderung der Krise verpflichtet. Die Finan-

zierung der Aufwendungen für die Arbeitslosenfürsorge und die Maßnahmen zur Milderung der Arbeitslosigkeit erfolgte vorerst durch eine jährliche Belastung der ordentlichen Verwaltung von 500 000 Franken und durch Einnahmen aus einem Steuerzuschlag, der sogenannten Arbeitslosensteuer von 0,1‰. Der Ertrag aus dem im Gesetz von 1931 beschlossenen Zuschlag von 0,1‰ erreichte ungefähr eine Million, so daß mit dem Betrag von 500 000 Franken in laufender Rechnung jährlich zirka 1,5 Millionen Franken zur Verfügung stunden. Dieser Betrag reichte indessen bei weitem nicht aus, um die steigenden Aufwendungen zu decken. Der Staat war deshalb genötigt, für den jeweiligen Fehlbetrag Vorschüsse bei der Kantonalbank aufzunehmen. Die bisherige Deckung wurde mit dem Gesetz vom 30. Juni 1935 insofern verstärkt, als der Große Rat bei Aufstellung des Voranschlages nun jeweils zu beschließen hat, inwieweit die Amortisation aus dem Ertrage der kantonalen Krisenabgaben erhöht werden soll.

Die andauernde Agrarkrise hat aber auch eine größere Anzahl bäuerlicher Wirtschafter in finanzielle Bedrängnis gebracht. Um deren wirtschaftlichen Zusammenbruch zu vermeiden, hat der Kanton Bern als erster Kanton mit Unterstützung des Bundes, bernischer Banken und Wirtschaftsverbände eine besondere Bauernhilfskasse gegründet. Diese Bauernhilfskasse war bis Ende 1936 mit folgenden Mitteln ausgerüstet:

1.	Bewilligte Beiträge des Kantons	Fr. 2 000 000. —
2.	Beiträge der Hypothekarkasse von Bern und der Kantonalbank von Bern	- 1 000 000. —
3.	Beiträge anderer bernischer Banken und Sparkassen	- 447 100. —
4.	Beiträge wirtschaftlicher Verbände und Privater	- 285 250. —
5.	Bundesbeiträge	- 5 191 537. —
	Total	Fr. 8 923 887. —

Die Maßnahmen des Kantons Bern zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise führten zu einer außerordentlichen Vermehrung der Ausgaben. So betrugen die Reinausgaben der laufenden Verwaltung:

1900	Fr.	15 813 000. —
1913	-	24 463 000. —
1930	-	65 304 000. —
1931	-	68 824 000. —
1932	-	68 267 000. —
1933	-	69 291 000. —
1934	-	66 918 000. —
1935	-	67 530 000. —
1936	-	66 505 000. —
1937	-	71 680 000. —

Wie sehr diese Mehrausgaben krisenbedingt sind, ergibt sich aus der Tatsache, daß die reinen Verwaltungsausgaben verhältnismäßig wenig gestiegen sind, währenddem die Ausgaben für Wohlfahrtszwecke und für Zinsen- und Amortisationsdienst der Anleihen außerordentlich angewachsen sind.

So betrugen beispielsweise die reinen Staatsausgaben für das Armenwesen:

1900	Fr.	1 873 000. —
1913	-	2 929 000. —
1930	-	8 290 000. —
1931	-	8 888 000. —
1932	-	9 875 000. —
1933	-	10 777 000. —
1934	-	10 087 000. —

Aus dieser Aufstellung ist zu ersehen, daß die Armenlasten in den Jahren 1929 bis 1933 jährlich ungefähr um eine Million Franken gestiegen sind. Wenn die Zahlen von 1913, dem letzten Vorkriegsjahr, und 1933 verglichen werden, so ergibt sich eine Steigerung um mehr als das Dreifache.

Die effektiven Ausgaben des kantonalen Arbeitsamtes betrugen:

1930	Fr.	447 000. —
1931	-	1 631 000. —
1932	-	4 955 000. —
1933	-	4 744 000. —
1934	-	4 792 000. —

Die außerordentliche Ausgabenvermehrung hat ihren Grund in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und ist natürlich krisenbedingt.

Die Notstandsarbeiten der Bau-, Landwirtschafts- und Forstdirektion erfuhren gegenüber 1930 folgende Vermehrung:

1932	. . .	Fr. 132 000. —
1933	. . .	- 499 000. —
1934	. . .	- 730 000. —

Die Mehrausgaben für die Bauernhilfskasse gegenüber 1930 betragen:

1932	. . .	Fr. 500 000. —
1933	. . .	- 500 000. —
1934	. . .	- 1 000 000. —

Auch diese Ausgabenvermehrungen haben ihren Grund in der Arbeitslosigkeit und in der Not der Kleinbauern.

Nicht unerwähnt darf hier die Zinsengarantie des Staates für die im Besitze des Bundes befindlichen 4%-Obligationen der Berner-Alpenbahngesellschaft (Lötschberg) bleiben. Infolge der Schrumpfung des Bahnverkehrs und damit der schlechten Ergebnisse der BLS. erwuchsen dem Staat einzig aus dieser Zinsengarantie folgende Mehrausgaben gegenüber 1930:

1932	. . .	Fr. 502 000. —
1933	. . .	- 492 000. —
1934	. . .	- 487 000. —

Die Anleihensbelastung in laufender Rechnung betrug:

1900	. . .	Fr. 1 877 000. —
1933	. . .	- 11 117 000. —
1934	. . .	- 12 488 000. —

Aus diesen Beispielen ist zu ersehen, wie sehr der Staatshaushalt in allen durch die Krise beeinflußten Gebieten durch außerordentliche Vermehrung der Ausgaben belastet worden ist.

Diese durch die Mehrausgaben bedingte Verschlechterung der Finanzlage des Staates wird nun aber wie gesagt noch erheblich verschärft durch die infolge der Krise eingetretene Schrumpfung der Staatseinnahmen. Diese Einnahmen-Schrumpfung macht sich namentlich gegenüber den Jahren 1929 bis 1931 sehr stark bemerkbar.

Die reinen Einnahmen der laufenden Verwaltung betrugen:

1929	Fr.	65 183 000. —
1930	-	65 458 000. —
1931	-	65 389 000. —
1932	-	62 135 000. —
1933	-	61 421 000. —
1934	-	61 640 000. —
1935	-	60 840 000. —

Wie sehr auch diese Einnahmen-Schrumpfung krisenbedingt ist, ergibt sich augenfällig aus folgenden Beispielen:

Der Ertrag aus den Staatswaldungen ist infolge der sinkenden Holzpreise folgendermaßen heruntergegangen:

1926	Fr.	1 226 000. —
1929	-	933 000. —
1930	-	899 000. —
1931	-	854 000. —
1932	-	811 000. —
1933	-	807 000. —
1934	-	540 000. —

Der Ertrag des Staatsvermögens aus dem Betrieb der Kantonalbank ergab:

1922 bis 1931 je	Fr.	2 400 000. —
1932	-	2 200 000. —
1933	-	2 000 000. —
1934	-	2 000 000. —

Derjenige der Hypothekarkasse:

1922 bis 1929 je	Fr.	1 850 000. —
1930	-	1 792 000. —
1931	-	1 575 00.0 —
1932	-	1 531 000. —
1933	-	1 502 000. —
1934	-	1 501 000. —

Der Ertrag der kantonalen Stempelsteuer betrug:

1928	Fr.	3 712 000. —
1929	-	3 434 000. —
1930	-	3 580 000. —

1931	Fr.	3 170 000. —
1932	-	2 551 000. —
1933	-	2 397 000. —
1934	-	2 490 000. —

Der Ertrag der Erbschafts- und Schenkungssteuer sank seit

1929 von	Fr.	3 338 000. — auf
1933	-	2 639 000. —
1934	-	2 678 000. —

Eine ganz erhebliche Verminderung der Staatseinnahmen verursachte auch der ebenfalls zum Teil krisenbedingte schlechte Geschäftsgang der Eisenbahnen. Der Ertrag der Eisenbahnkapitalien zeigt folgende Schwankung:

1930	Fr.	2 199 000. —
1931	-	2 216 000. —
1932	-	1 059 000. —
1933	-	1 156 000. —
1934	-	1 197 000. —

Der Ertrag der landwirtschaftlichen Betriebe ist ebenfalls empfindlich gesunken. Er machte aus:

1930	Fr.	1 822 000. —
1931	-	1 487 000. —
1932	-	1 262 000. —
1933	-	1 454 000. —
1934	-	1 323 000. —

Eine außerordentlich schwere Enttäuschung brachten auch die Einnahmen aus dem eidgenössischen Alkoholmonopol. Infolge der Uebernahmepflicht der einheimischen Obsternte und der Unmöglichkeit des Exportes, sowie infolge des Minderverbrauches im Lande sank der Ertrag aus dem Alkoholmonopol außerordentlich, was natürlich auch eine erhebliche Verminderung des Anteils des Kantons Bern herbeiführte. Dieser Anteil betrug:

1920	Fr.	1 165 000. —
1929	-	1 004 000. —
1930	-	1 066 000. —
1931	-	990 000. —

1932	. . .	Fr. 1 072 000. —
1933	. . .	- 847 000. —
1934	. . .	- Null.

Also auch hier eine sehr starke Einnahmen-Verminderung.

Diese beispielsweise Aufzählung mag genügen, um die Krisenbedingtheit auch der Minder-Einnahmen sinnfällig zu machen.

Die außerordentliche Vermehrung der Auslagen einerseits unter gleichzeitiger Verminderung der Staatseinnahmen anderseits mußte notwendigerweise einen Ueberschuß der Ausgaben über die Einnahmen zur Folge haben.

Angesichts der Passivüberschüsse der Staatsrechnungen der letzten Jahre ist es nicht verwunderlich, daß der Kanton Bern seit 1935 zur Befriedigung seines Finanzbedarfs die Steuerschraube weiter anziehen mußte: durch Einführung einer bernischen Krisenabgabe im Jahre 1935 für die Dauer von vier Jahren und im Ausmaß von 50% der eidgenössischen, durch die Erhöhung der Erbschaftssteuer für alle Verwandtschaftsgrade mit Ausnahme des Deszendenten, die Erhöhung der Handänderungsabgabe und der Stempelsteuer, die Einführung einer kantonalen Billettsteuer und die Erhöhung der Maximalsteuer für Motorfahrzeuge; 1937 wurde die Staatssteuer um 0,1 Promille als besondere Arbeitsbeschaffungssteuer erhöht. Für den bernischen Staatsbürger kommen heute allein 24 verschiedene obligatorische Abgaben in Frage, Zölle, Monopole und andere Konsumsteuern nicht einmal eingerechnet. (Einkommensteuer 1. und 2. Klasse, Armensteuer, Grundsteuer, Kapitalsteuer, Zuschlagsteuer, Erbschaftssteuer, Schenkungssteuer, eidgenössische Krisenabgabe, kantonale Krisenabgabe, Arbeitsbeschaffungssteuer, Kirchensteuer, Militärpflichtersatzabgabe, Brandassekuranz, Mobiliarversicherung, Beleuchtungsgebühr, Wasserzins, eidgenössische und kantonale Stempelsteuer, eidgenössische Couponsteuer, kantonale Billettsteuer, städtische Billettsteuer, Autosteuer und Hundesteuer.)

Aber nicht nur die Vielgestaltigkeit der Steuern ist ein Beweis für die bernische Steuerlast, sondern vor allem die steil ansteigende Kurve der Steuerbelastung. Während die direkten Steuern, d. h. die Grund-, Kapital-, Einkommens- und Militär-

steuer, 1900 6,4 Millionen Franken betrugen, stiegen sie bis 1913 auf 11,1 Millionen Franken und 1920 nach der Gesetzesrevision auf 35,3 Millionen Franken, um sich von da ab nur wenig bis auf 39,2 Millionen Franken im Jahre 1933 zu erhöhen, um nachher bis 1936 infolge der Wirtschaftskrise wiederum auf 36,8 Millionen Franken abzusinken.

Prozentual machten die direkten Steuern im Jahre 1900 40,8 Prozent, 1930 59,5 Prozent, 1936 60,2 Prozent der Gesamteinnahmen aus, während der prozentuale Anteil der übrigen Steuern in den gleichen Zeitabschnitten 16,8, 13,7 und 14,5 Prozent ausmachte. Die direkten Steuern haben sich seit Kriegsbeginn mehr als verdreifacht. Die Deckung des Finanzbedarfs ist eben ohne Erschließung neuer Einnahmequellen des Staates vollkommen ausgeschlossen. Trotz der bereits bestehenden erheblichen Belastungen bernischer Einkommen durch direkte und indirekte Steuern war es unumgänglich, die Einnahmen des Staates durch Erhöhung und Erweiterung der Steuern und Abgaben zu verbessern.

Der Kanton Bern ist nicht der einzige Kanton, der infolge der Krise zu einer schärfern Besteuerung schreiten mußte. Auch andere Kantone befanden sich in der gleichen Zwangslage.

Die eidgenössische Steuerverwaltung gelangt bei ihren Berechnungen über die Steuerbelastung im Jahre 1937 zu folgender Feststellung: «Die Steuerbelastung ist immer noch im Steigen begriffen und steht heute auf einer bisher nie erreichten Höhe.» Leider ist diese Feststellung nur zu richtig, wenn man weiß, daß das Schweizervolk im Jahre 1936 an Steuern, Zöllen, Monopolen und Patentabgaben 968 Millionen und 1937 wesentlich über eine Milliarde Franken – bei geschwächter Wirtschaft — aufgebracht hat.

§ 5.

Der Einfluß der Krise auf den Bundeshaushalt und das Regime des Fiskalnotrechts.

Die Auswirkungen der Krise auf den Bundeshaushalt machten sich erst im Jahre 1931 bemerkbar, in einem Zeitpunkt, als die Wirtschaft schon deutliche Krisensymptome aufwies und zum Teil schon Schaden litt. Als dann die natürliche Resistenzkraft der Wirtschaft den vermehrten Anforderungen der öffentlichen Haushalte gegenüber nachließ, ergab sich auch im Bundeshaushalt ein starkes Ansteigen der Ausgaben bei sinkenden Einnahmen.

Die starke Krisenempfindlichkeit der Bundesfinanzen war schon vor dem Weltkrieg keine unbekannte Tatsache. Daß die Haupteinnahmequelle des Bundes, die Zölle, während des Krieges weniger ergiebig floß als zuvor, kann angesichts der damaligen Einfuhrschwierigkeiten nicht weiter überraschen. Um den damals riesig angewachsenen Ausgaben zu genügen, mußte Zuflucht zu Kriegs- und Kriegsgewinnsteuern, zu Stempelabgaben und Anleihen genommen werden, in der Nachkriegszeit dann zu einer Reihe von neuen Zöllen und Zollerhöhungen. Als dann nach wenigen Jahren der Hochkonjunktur die Krise ausbrach, da zeigte es sich wiederum mit aller Deutlichkeit, wie die Zolleinnahmen und Stempelabgaben durch Störungen der Wirtschaft und des Kapitalmarktes beeinflußt werden.

Die Auswirkungen der Wirtschaftskrise verdeutlichten sich indes erst mit dem Jahre 1932, als die Krisenausgaben des Bundes rund 36 Millionen Franken erreichten und sich gleichzeitig die Einnahmen rapid senkten. Durch diesen Widerspruch mußte natürlich auch der Bundeshaushalt in seinem finanziellen Gleichgewicht gestört werden.

Um den inneren Zusammenhang von Volkswirtschaft und Bundeshaushalt besser zu beleuchten, ist es notwendig, daß die Untersuchung über die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf den Bundeshaushalt deutlich unterscheidet zwischen den unmittelbaren Einwirkungen der Krise auf den Bundeshaushalt in den Jahren 1929 bis 1933 und dem Regime des Fiskalnotrechtes. Während sich die Wirtschaftskrise in den Jahren 1929 bis 1933 ziemlich ungehemmt auf den Bundeshaushalt auswirken

konnte, bemüht sich das Regime des Fiskalnotrechtes diesen Auswirkungen energisch entgegenzutreten, wodurch die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf den Bundeshaushalt deutlich in zwei verschiedenartige Phasen getrennt werden.

1. Die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf den Bundeshaushalt in den Jahren 1929 bis 1933.

A. Einnahmen.

Die Stempelabgaben.

Der Ertrag der eidgenössischen Stempelabgaben betrug in 1000 Franken[11]):

	1929	1930	1931	1932	1933
Wertpapiere	48 708	43 300	31 195	28 292	24 657
Schweiz. Obligationen	15 139	15 498	11 543	11 130	8 560
Schweiz. Aktien	11 132	8 193	3 870	3 361	2 898
Schweiz. Stammkap.-Ant.	657	318	280	201	150
Ausländ. Wertpapiere	4 421	1 996	1 620	275	561
Umsatz schweiz. Wertpap.	1 514	1 664	959	1 054	786
Umsatz ausländ. Wertpap.	4 567	4 116	2 411	2 364	1 737
Wechsel, wechselähnl. Pap.	3 427	3 259	2 333	2 123	1 909
Prämienquittungen	4 866	5 405	5 476	5 212	5 493
Frachturkunden	2 985	2 851	2 721	2 572	2 563
Effektencoupons	32 809	28 874	24 274	21 959	29 355
Schweiz. Obligationen	13 102	13 574	13 127	12 446	11 698
Schweiz. Aktien	13 935	12 140	8 918	8 470	7 853
Schweiz. Stammkap. Ant.	622	644	472	540	307
Ausländ. Wertpapiere	5 150	2 516	1 757	503	802
Verschiedene Einnahmen	1 955	992	431	827	632
Bußen	25	56	26	24	28
Außerordl. Einnahmen	1 930	936	405	803	453
Guthaben	—	—	—	—	151
Total	83 472	73 166	55 900	51 078	54 644

Der krisenbewirkte Rückgang der Stempelsteur belief sich vom Jahre 1929 bis zum Jahre 1933 auf 28,2 Millionen Franken. Den stärksten Steuerrückgang verzeichnete das Jahr 1932,

während im Jahre 1933 der Schrumpfungsprozeß schon merklich zurückhielt. Diese Schrumpfung läßt sich um so deutlicher verfolgen, als die Steuersätze in der Krise vor dem Finanzprogramm I nicht verändert wurden.

Eine wichtige Einnahmequelle des Bundes erwies sich damit deutlich als äußerst krisenempfindlich, auf welche Tatsache auch seit Jahren hingewiesen wurde. Nur einige weniger konjunkturempfindliche Steuerkategorien, wie die Abgabe auf Prämienquittungen und die Couponsteuer auf inländische Obligationen, zeigten in der Krise eine bemerkenswerte Widerstandsfähigkeit. Der vorwiegend langfristige Charakter der Versicherungsverträge verhinderte einen starken Rückgang der Prämieneinnahmen der Gesellschaften und damit auch der Abgaben auf Prämienquittungen. Die ebenfalls nicht ungünstige Entwicklung der Steuererträge auf inländischen Obligationen verdankt ihre Stabilität einer regeren Konversionstätigkeit. Bund, Kantone, Gemeinden, Banken und industrielle Unternehmen schritten in der Krise so viel wie möglich zur Kündigung von Anleihen, um sie in niedriger verzinsliche umzuwandeln. Unter diesem Einfluß stieg der Ertrag der Emissionsabgaben auf inländischen Obligationen im Jahre 1931 sogar leicht an, um dann allerdings mit verlangsamter Konversionstätigkeit ebenfalls zu sinken.

Wesentlich empfindlicher erwiesen sich die Couponabgaben auf inländische Aktien. Der Ertrag der Dividendensteuer ist natürlich in starkem Maße von der Wirtschaftslage abhängig.

Die verminderte Unternehmertätigkeit in der Krise führte aber auch zu einem Rückgang der Gründung von Aktiengesellschaften und zu einer beträchtlichen Abnahme der Kapitalerhöhungen bei den bestehenden. Diese Abhängigkeit führte zu einer überaus starken Schrumpfung der Erträgnisse der Aktienemissionssteuer.

Mit gleicher Schärfe machte sich die Krise auch bei den Abgaben vom Umsatz der Wertpapiere geltend. Der Ertrag der Umsatzsteuer auf in- und ausländischen Wertpapieren sank von 6,1 Millionen Franken im Jahre 1930 auf 3,4 Millionen Franken im Jahre 1933.

Den schärfsten Rückgang erlitten aber die Emissionsabgaben auf ausländischen Wertpapieren: gegenüber 4,4 Millionen Franken im Jahre 1930 ergaben sie im Jahre 1933 nur noch 0,3 Millionen Franken. Dieser außerordentliche Rückgang in der Ausgabe ausländischer Wertpapiere war stark durch die ungünstigen politischen Verhältnisse verschiedener Staaten bedingt.

Der scharfe Rückgang in den Gesamteinnahmen der Stempelsteuer, als äußerst heftiger Einfluß der Wirtschaftskrise, veranlaßte den Bundesrat im Finanzprogramm I die Ansätze der Couponsteuer auf inländischen Wertpapieren um 50% zu erhöhen; dazu wurde die Steuerpflicht weiter ausgedehnt auf die Ausstellung von Urkunden über Kommanditbeteiligungen, sowie auf Bankguthaben, die auf eine Dauer von drei bis sechs Monaten angelegt sind.

Die Zolleinnahmen.

Wenn sich die Gesamteinnahmeschrumpfung im Bundeshaushalt zunächst in engen Grenzen hielt, so war dies der etwas günstigeren Entwicklung der Zolleinnahmen zu verdanken. Diese setzten vorerst trotz der Krise ihre Aufwärtsentwicklung fort und vermochten einen erheblichen Teil vom Ausfall der Stempelabgaben sogar wettzumachen. Der Rückgang der Zolleinnahmen setzte dann erst mit dem Jahre 1933, also relativ spät in der Krise ein.

Es betrugen die Zollerträge[12]):

1930	. . .	Fr. 305 847 000. —
1931	. . .	- 314 796 000. —
1932	. . .	- 321 658 000. —
1933	. . .	- 307 168 000. —

Der krisenbedingte Rückgang des Außenhandels machte sich zuerst bei den Ausfuhrwerten bemerkbar. Maßgebend für den Zollertrag sind aber die Einfuhrmengen. Die ebenfalls rückläufige Bewegung bei den Einfuhrwerten blieb ohne Einfluß auf den Zollertrag, weil die Zölle in der Schweiz nicht nach dem Wert, sondern nach Gewicht und in einzelnen Fällen nach der Stückzahl der eingeführten Waren erhoben werden.

Die Handelsbilanz wies an Einfuhrmengen und -werten auf[13]):

	q	Millionen Fr.
1930	85 530 279	2564
1931	91 071 167	2251
1932	87 351 999	1763
1933	83 189 963	1594

Daraus ist deutlich zu erkennen, daß die Einfuhrmengen im wesentlichen unverändert geblieben sind, trotz gesunkenen Einfuhrwerten. Die Ausfuhrmengen dagegen haben sich in der gleichen Zeit um rund die Hälfte vermindert. Deutlich ist auch, daß der hohe Zollertrag der Jahre 1931 und 1932 von der mengenmäßigen Rekordeinfuhr in dieser Zeit herrührt. Die niedrigen Produktionskosten und damit billigen Preise des Auslandes bewirkten eine Ueberschwemmung der Schweiz mit ausländischen Erzeugnissen. Zum Schutze der nationalen Produktion war deshalb der Bundesrat gezwungen, zahlreiche Zollansätze zu erhöhen. Die Zölle auf Schuhe, Elastik- und Baumwollgewebe, Schreib- und Rechenmaschinen, elektrische Apparate, Futtermittel usw. wurden beträchtlich heraufgesetzt.

Außer diesen vorwiegend schutzzollpolitischen Maßnahmen erfolgten auch verschiedene Zollerhöhungen rein finanzpolitischer Natur. So erfolgte eine Erhöhung der Zollzuschläge auf Gerste, Malz, Bier, sowie auf Kaffee, Tee und Tabak[14]).

Die angekündigten Einfuhrbeschränkungen bewirkten natürlich vor ihrer Inkraftsetzung einen weitern Anreiz zu einer beträchtlichen vermehrten Wareneinfuhr. All diese Maßnahmen mußten deshalb die Wirkungen der Krise auf den Zollertrag mildern. Da eine Verminderung der Einfuhr nach den Einfuhrbeschränkungen vorauszusehen war, bildete der Bund auf Grund von Schätzungen derjenigen Waren, die unter normalen Verhältnissen erst im Jahre 1932 eingeführt worden wären, aus den gesteigerten Zollerträgnissen des Jahres 1931 eine Ausgleichsreserve von 12 Millionen Franken für die Mindereinnahmen des Jahres 1932. Dank dieser Reserve machte sich dann die Krise im Rückgang der Zolleinnahmen erst für das Jahr 1933 geltend.

Die Entwicklung der Einfuhrzölle nach volkswirtschaftlichen Kategorien zeigt folgende Uebersicht (in 1000 Franken)[15]):

	1930	1931	1932	1933
Benzin	34 987	39 934	44 821	42 685
Fahrzeuge	21 381	22 167	19 488	20 043
Tabak	25 429	26 276	25 416	26 830
Wein	33 466	32 915	34 311	39 426
Malz	6 586	8 454	8 064	13 033
Zucker	9 843	10 371	10 697	10 141
Lebensmittel	41 886	50 430	45 354	46 072
Textilien	29 621	31 795	30 127	24 463
Metallwaren	33 068	32 119	28 357	26 080
Uebrige Waren	52 505	53 970	46 168	42 400

Aus dieser Darstellung ist ersichtlich, daß sich die dem Ertrag nach wichtigsten Zölle als verhältnismäßig wenig krisenempfindlich gezeigt haben. Allerdings konnten die Zolleinnahmen auf den meisten Artikeln nur durch Erhöhung der Zollansätze gehalten werden, dies war nur durch den trotz der Krise anscheinend noch hohen Stand der Lebenshaltung in der Schweiz möglich. Die mengenmäßige Einfuhr von Lebensmitteln und Getränken zeigte dabei eine bemerkenswerte Festigkeit. Das ständige Sinken der Preise von Einfuhrwaren ermöglichte zum Teil sogar eine Zunahme des Verbrauches. Dagegen zeigt sich der Niedergang der Wirtschaft deutlich aus der rückläufigen Bewegung der Metalle und Metallwaren. Diese Tatsache beleuchtet nebenbei deutlich die Spaltung der Wirtschaft in Konsumgüter- und Produktivgütererzeugung. Bei Ausbruch der Krise sind die Preise der Produktivgüter, zu denen eigentlich auch die landwirtschaftlichen Rohprodukte gehören, gefallen und da diese nicht mehr lohnten, mußten viele aufhören zu produzieren, konsumieren aber weiter, das heißt, leben von der Substanz des Produktionskapitals.

Der Ertrag des Bundesvermögens.

In weit stärkerem Maße hat sich der Einfluß der Krise beim Ertrag der Kapitalien des Bundes bemerkbar gemacht. Der Ertrag der Wertschriften und Bankguthaben verminderte sich in den Jahren 1931 bis 1933 infolge sinkender Zinssätze erheblich. Durch Bundesbeschluß vom 15. Juni 1931 wurde der Zinssatz für die verzinslichen Betriebskapitalien der Regie-

betriebe und der Steuerverwaltung von 5½ auf 5% herabgesetzt, wodurch auch aus den Betriebskapitalien die Einnahmen des Bundes zurückgingen.

Der Ertrag der Kapitalien und Liegenschaften betrug[16]):

1930 . . .	Fr. 33 300 000. —
1931 . . .	- 31 100 000. —
1932 . . .	- 29 000 000. —
1933 . . .	- 25 300 000. —

Am stärksten bedingt war aber der Rückgang durch die Abnahme des Bestandes der angelegten Kapitalien des Bundes an sich.

Die Militärpflichtersatzabgabe und die Kriegssteuer.

Entsprechend der geringen Bedeutung der Militärpflichtersatzabgabe für den Bundeshaushalt ist der krisenbedingte Einnahmeausfall von 0,5 Millionen Franken für die Kurve der Gesamteinnahmen des Bundes nicht von wesentlicher Bedeutung. Einem Ertrag von 5,2 Millionen Franken im Jahre 1930 stand im Jahre 1933 noch ein solcher von 4,7 Millionen Franken gegenüber. Der Rückgang war hier durch die Schwächung der Vermögen und Einkommen der Ersatzpflichtigen infolge der Krise bedingt.

Die dritte und letzte Periode der zweiten außerordentlichen Kriegssteuer umfaßte die Jahre 1929 bis 1932, war aber auf Grund der durchschnittlichen Einkommen und Geschäftserträge der der Steuerperiode vorausgegangenen vier Jahre erhoben worden. Sie lieferte also trotz der Krise noch die errechneten Erträge.

Die Einnahmen aus der Post-, Telegraphen- u. Telephonverwaltung.

Die Ablieferungen der eidgenössischen Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung an die Bundeskasse betrugen in Millionen Franken[17]):

	Post	Telegraph und Telephon	Total
1930	11,0	1,2	12,2
1931	8,2	0,5	8,7
1932	8,5	1,1	9,6
1933	10,0	0,5	10,5

Die Krise wirkte sich auch hier in einer Verminderung der Einnahmen aus. Die wichtigste Einnahme der Post, der Wertzeichenverkauf wurde vom Jahre 1930 bis zum Jahre 1933 um 8,1 Millionen Franken zurückgeworfen. Indes gelang es der Postverwaltung bereits ab 1932 die Betriebskosten, insbesondere die Personalausgaben, den neuen Verhältnissen anzupassen.

B. Ausgaben.

Viel mehr als die Einnahmen zeigten sich die Ausgaben als starker Störungsfaktor des Budgetgleichgewichtes. Die durch die Krise bewirkten Ausgaben für die Arbeitslosenversicherung und die Krisenhilfe, für die Unterstützung der notleidenden Industrien und der Landwirtschaft, ließen die Gesamtausgaben gewaltig in die Höhe steigen.

Die Subventionen zur Krisenbekämpfung.

Der Mehraufwand des Bundes infolge der Wirtschaftskrise zeigte sich am deutlichsten bei den Subventionen. Es betrugen die Bundessubventionen seit 1929 total in 1000 Franken[18]:

Jahr	ordentliche	außerordentliche	Total
1929	80 977	5 190	86 167
1930	97 250	8 256	105 506
1931	115 826	15 934	131 760
1932	129 335	21 765	151 100
1933	154 619	49 912	204 531
1934	146 487	86 820	233 307

Aus dieser Zusammenstellung ist deutlich zu erkennen, wie die Subventionen mit Verschärfung der Krise immer mehr an Bedeutung gewannen.

Die Beiträge zur Unterstützung der Arbeitslosen erfuhren dabei die weitaus stärkste Steigerung. Für die Arbeitslosenunterstützung wurde effektiv ausbezahlt[19] (in 1000 Franken):

Arbeitslosenversicherung	1929	1930	1931	1932	1933
u. Krisenunterstützung	2 000	3 200	14 427	25 000	36 000
Besondere Arbeitslosen-					
unterstützungen	6	8	278	262	—
Umschulung	—	—	—	—	193
Förderung des Arbeits-					
nachweises	229	309	332	406	565
Verschiedenes	—	—	179	1 930	198
Total	2 235	3 517	15 216	27 598	36 956

Die stark zunehmende Arbeitslosigkeit und die damit verbundene steigende Inanspruchnahme der Arbeitslosenkassen führte zu einem entsprechenden Anschwellen der Bundesbeiträge an die Arbeitslosenversicherung. Auf Grund des Bundesgesetzes vom 17. Oktober 1924 subventioniert der Bund die Arbeitslosenversicherungskassen, sofern diese gewisse Bedingungen erfüllen. Sie Subventionssätze betrugen für öffentliche und paritätische Kassen 40% und für private einseitige Kassen 30% der ausbezahlten Taggelder. Infolge Verschärfung der Krise in der Uhren-, Seidenbandweberei- und Stickerei-Industrie war aber der Bund gezwungen, die Subventionsquote für die Arbeitslosenkassen notleidender Industrien um 10% zu erhöhen. Die Arbeitslosenversicherungskassen vermochten aber bald ihre Aufgaben nicht mehr ganz zu erfüllen. Durch Bundesbeschluß vom 23. Dezember 1931 und vom 13. April 1933 wurde deshalb als Ergänzung der Arbeitslosenversicherung eine besondere Krisenhilfe für Arbeitslose geschaffen. Dadurch gesellten sich zu den Leistungen an die Arbeitslosenversicherungskassen noch die Beiträge an die außerordentliche Krisenhilfe, was natürlich automatisch eine weitere Erhöhung der Subventionen des Bundes mit sich brachte.

Relativ wenig stiegen in den ersten Krisenjahren die Subventionen für Notstandsarbeiten[19]): von 0,3 Millionen Franken im Jahre 1931 auf 3,5 Millionen Franken im Jahre 1933. Die Subventionen für Notstandsarbeiten und Arbeitslosenfürsorge erfolgten zum Teil aus dem im Jahre 1917 errichteten Fonds für Arbeitslosenfürsorge. Dieser Fonds wurde damals aus dem erstmals im Jahre 1916 erhobenen Zuschlag von einem Fünftel zur eidgenössischen Kriegsgewinnsteuer gebildet und diente wäh-

rend der Kriegs- und ersten Nachkriegszeit, als die Arbeitslosenversicherung vom Bund noch nicht gesetzlich geregelt war, dazu, Bundesbeiträge an die Leistungen der Kantone und Gemeinden zur Milderung der Arbeitslosigkeit auszurichten. Mit dem Wegfall der Kriegsgewinnsteuer fielen auch die Zuweisungen an den Fonds für Arbeitslosenfürsorge aus. Die 6,3 Millionen Franken, die der Fonds für Arbeitslosenfürsorge Ende 1929 noch enthielt, waren lediglich noch ein Restbestand aus der ersten Nachkriegszeit. Neue Einlagen erfolgten erst wieder in den Jahren 1930 und 1931, indem dem Fonds für Arbeitslosenfürsorge die Einnahmeüberschüsse der Gewinn- und Verlustrechnung des Bundes in der Höhe von 6,9 Millionen Franken im Jahre 1930 und von 2,3 Millionen Franken im Jahre 1931 zugewiesen wurden. Diese Rücklagen erwiesen sich aber als viel zu gering, um das Budget des Bundes in der Krise fühlbar entlasten zu können.

Die effektiven Ausgaben des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit für Arbeitsbeschaffung betrugen[19]) (in 1000 Franken):

	1930	1931	1932	1933
Notstandsarbeiten	62	318	748	3023
Produktive Arbeitslosenfürsorge	—	—	135	212
Heimarbeitsbeschaffung	—	—	18	103
	62	318	901	3338

Der Bund subventionierte ferner auf dem ordentlichen Budgetwege Jahr für Jahr Arbeiten der Kantone und Gemeinden.

Weitere Krisenausgaben erwuchsen dem Bundeshaushalt aus den Stützungsmaßnahmen des Bundes für die Stickerei- und Uhrenindustrie und für das Hotelgewerbe. Die Stickereiindustrie erhielt folgende Zuwendungen[19]) (Werte in 1000 Franken):

1929	1930	1931	1932	1933
750	100	750	250	1750

Die Uhrenindustrie[19]) erforderte im Jahre 1931 einen Betrag von 6 000 000 Franken für die Beteiligung des Bundes an der Allgemeinen Schweizerischen Uhrenindustrie AG. und erhielt im Jahre 1933 einen Beitrag für die Hilfe an Kleinindustrielle von 600 000 Franken.

Für das Hotelgewerbe wurden aufgewendet[19]):

1932	. . .	Fr. 1 000 000. —
1933	. . .	- 1 000 000. —

Eine starke Steigerung erfuhren die Subventionen an die schweizerische Landwirtschaft. Die Notlage der Landwirtschaft war schon seit Jahren durch eine andauernde internationale Agrarkrise bedingt. Seit 1927 wurde zu Stützungsaktionen für die Milchproduzenten und zur Linderung der allgemeinen Notlage der Landwirtschaft an effektiven Ausgaben der Bundeshaushalt belastet[19]) (Zollanschläge auf Futtermittel abgezogen):

1927	mit . .	Fr. 750 000. —
1928	. . . .	- 12 777 000. —
1929	. . .	- 6 337 000. —
1930	. . . .	- 5 827 000. —
1931	. . .	- 5 602 000. —
1932	. . .	- 13 492 000. —
1933	. . .	- 36 283 000. —

Dazu kamen noch die ordentlichen Aufwendungen der Getreide- und der Alkoholverwaltung zugunsten der Landwirtschaft. Die Stützungsmaßnahmen wurden zum Teil durch besondere Einnahmen finanziert; so ist der Ertrag der Zollzuschläge auf Futtermittel ausschließlich für die Erweiterung der Bundeshilfe an die Landwirtschaft und besonders für die Hilfe an die Milchproduzenten zur Verfügung gestellt worden.

Auch das Anschwellen der Subventionen an die schweizerische Getreideversorgung ist als Krisenerscheinung zu bewerten. Durch den Preisfall auf dem Weltgetreidemarkt in den Jahren 1930 bis 1933 erhöhte sich der den Getreideproduzenten vom Bund garantierte Ueberpreis. Dieses Ansteigen der Aufwendungen des Bundes für die Getreideversorgung in der Krise veranschaulichen die folgenden Zahlen. Die Subventionen des Bundes an die Getreideversorgung betrugen[20]):

im Jahre	1930	Fr. 21 700 000. —
- -	1931	- 23 100 000. —
- -	1932	- 27 300 000. —
- -	1933	- 29 800 000. —

Den neuen Verhältnissen angepaßt wurden die Beiträge des Bundes an die Unfallversicherung. Eine Steigerung erfuhren dagegen die Leistungen an die Krankenkassen, infolge der Gründung neuer und die Mitgliederzunahme bei den bestehenden Kassen.

Die Leistungen[21]) senkten sich bei der Unfallversicherung von 6,6 Millionen Franken im Jahre 1930 auf 4,9 Millionen Franken im Jahre 1933; sie stiegen bei der Krankenversicherung von 9,8 Millionen Franken im Jahre 1930 auf 10,5 Millionen Franken im Jahre 1933.

Im Finanzprogramm I beträgt die Kürzung der Subventionen für die Jahre 1934 bis 1937, verglichen mit den Ausgaben des Jahres 1932 grundsätzlich 20%. Ausgenommen von dieser Herabsetzung sind diejenigen Subventionen, die verfassungsrechtlich oder vertraglich gebunden sind oder die aus besonderen Einnahmen gedeckt werden. Bei den Subventionen an die Krankenversicherung beträgt die Kürzung nur 5%, während die Festsetzung der Subventionen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit besondern Erlassen vorbehalten worden ist. Im Rahmen des Finanzprogramms ist ferner beschlossen worden, den Ertrag des Tabakzolles nicht mehr wie bisher dem Fonds zugunsten der Alters- und Hinterlassenenversicherung zuzuweisen, sondern ab 1. Januar 1934 für die allgemeinen Bedürfnisse des Bundes zu verwenden. Dafür stellte aber der Bund seit 1934 der Stiftung für das Alter und den Kantonen jährlich 8 Millionen Franken als Beitrag an die Unterstützung bedürftiger Greise, Witwen und Waisen zur Verfügung.

Ersparnisse[22]) waren immerhin schon erreichbar bei den Subventionen des Bundes an:

	1931	1932	1933
das Unterrichtswesen	14,9	14,5	13,6
das Gesundheitswesen	4,3	4,4	3,7
Militär- und Turnwesen	4,9	5,1	4,5
Korrektionen und Verbauungen	5,7	5,5	5,1

= Betrag der Subventionen in Millionen Franken.

Alle Minderausgaben wurden aber zum großen Teil immer wieder durch Mehrausgaben für neue, unvorhergesehene Stützungsmaßnahmen aufgehoben. Die Stützungsaktionen zugun-

sten verschiedener Kreditinstitute belasteten den Bund zunächst nur durch die Immobilisierung großer Geldmittel, teils auf dem Umwege über die eidgenössische Darlehenskasse, teils durch direkte Investierungen (Aktien, Anteilscheine, Depots). In welchem Umfang und zu welchem Zeitpunkt diese festgelegten Mittel eventuell zurückfließen, läßt sich nicht voraussehen. Man muß deshalb schon hoffen, daß das Schweizervolk rechtzeitig die Einsicht aufbringt, diesen Stützungsaktionen die Grenze zu setzen, welche der finanziellen Leistungsfähigkeit des Bundes entspricht. Die Meinung, daß der Bund über unerschöpfliche Reserven verfüge, ist nicht ganz ungefährlich. Es darf nicht dazu kommen, daß der Bund vor lauter Hilfsaktionen seine ihm durch die Verfassung zugewiesenen wichtigen Staatsaufgaben nicht mehr richtig zu erfüllen vermag.

Die Militär- und Sachausgaben.

Die Aufwendungen für die Landesverteidigung sind die weitaus wichtigsten Sachausgaben des Bundeshaushaltes. Die Leistungen und Opfer, die zur Sicherung unserer Selbständigkeit notwendig sind, können in der Krise am wenigsten verringert werden. Die internationalen Spannungen mit ihren erhöhten Kriegsmöglichkeiten erfordern eine zeitgemäße Verteidigungsbereitschaft. Wozu müßte die Schweiz eine starke Armee unterhalten, wenn es nicht für die Sicherung der politischen Unabhängigkeit wäre? Diese Unabhängigkeit fußt nur auf der Achtung, die der Wille zu ihrer Behauptung einflößt. Zugunsten des Pazifismus auf ihre Sicherung zu verzichten, wäre eine Nachlässigkeit, aus der nur andere Nutzen ziehen würden.

Trotz der zahlreichen Vereinigungen, Vorträge und Kongresse der Pazifisten, kann eine Regierung ihre nationale Pflicht nicht einer eventuellen Möglichkeit oder einer pazifistischen Theorie opfern. Heute ist das Prinzip des bewaffneten Volkes die Regel. Es wurde mit zahlreichen Improvisationen und Veränderungen mit dem Weltkriege von allen Staaten angenommen und ausgebaut. Daraus ergibt sich für den seiner Pflichten bewußten Staat die absolute Notwendigkeit, jederzeit ein Instrument zu besitzen, das seine Aufgabe voll erfüllen kann. Sobald sich Risse zeigen und Einsparungen den Kampfwert der Truppe vermindern, hat der Staat gegenüber seiner Pflicht gefehlt.

Bei den Ausgaben für die Landesverteidigung hat sich deshalb gezeigt, daß finanziell wesentlich ins Gewicht fallende Ersparnisse nicht erzielt werden können. Der Bundesrat hat diese Frage durch eine bereits im Jahre 1930 eingesetzte besondere Ersparniskommission eingehend prüfen lassen. Die Verbilligung des Material- und Verpflegungsbedarfs der Armee durch die in der Krise gefallenen Preise bildet hier fast die einzige wesentliche Ersparnismöglichkeit.

Auch bei den Sachausgaben für den Verwaltungsbetrieb war eine Ersparnis nur in dem Maße möglich, als sich der Aufwand für Bureaumaterial, Heizung, Beleuchtung und Unterhalt der Staatsgebäude verbilligte.

Die Personalausgaben.

Aber auch die Personalausgaben haben sich in der Krise als sehr starr erwiesen. Die Anpassung der Gehälter an die neue Wirtschaftslage vermochte sich erst relativ spät in der Krise gegen heftige politische Widerstände durchzusetzen. Mit dem Finanzprogramm I ist auch ein Besoldungsabbau von der Bundesversammlung angenommen worden.

Der Bundesbeschluß wurde mit der Dringlichkeitsklausel versehen und damit dem Referendum entzogen. Die Herabsetzung der Besoldungen, Gehälter und Löhne des Bundespersonals betrug laut Bundesbeschluß während der Jahre 1934 und 1935 7% unter Belassung einer abzugfreien Quote von 1600 Franken. Interessant ist ein Blick auf die Entwicklung der Personalkosten des Bundes; die Personalkosten betrugen für die Allgemeine Bundesverwaltung und die Bundesbahnen[23]):

im Jahre	im ganzen in Millionen Franken	auf den Kopf in Franken	auf den Kopf in Verhältniszahlen: 1913 = 100
1913	184,1	2758	100
1922	413,4	6012	218
1923	385,5	5776	209
1924	394,7	5957	216
1925	396,5	5975	217
1926	397,8	6051	219
1927	409,6	6325	229

im Jahre	im ganzen in Millionen Franken	auf den Kopf in Franken	auf den Kopf in Verhältniszahlen 1913 = 100
1928	415,1	6524	237
1929	422,1	6579	239
1930	428,8	6538	237
1931	433,4	6561	238
1932	431,5	6599	239
1933	437,2	6620	240

Dabei ist bemerkenswert, daß die Personalkosten ihre Aufwärtsentwicklung auch in der Krise bis 1933 fortgesetzt haben. Daß dies nicht ausschließlich auf Personalvermehrungen zurückzuführen ist, verdeutlichen die Berechnungen auf den Kopf des Personalbestandes. Die Personalausgaben sind auch schon als politische Löhne und Privilegien bezeichnet worden, um so mehr als in der Krise die Einkommen der freien Wirtschaft, aber auch der Lebenskostenindex stark gesunken sind. Eine Herabsetzung der Personalkosten im Bundeshaushalt ließ sich deshalb durchaus rechtfertigen.

Der Schuldendienst.

Eine fühlbare Verminderung der Ausgaben bewirkte das Sinken des Zinsfußes in der Krise. In den Jahren 1930 bis 1933 gelang es dem Bund, eine Reihe hochverzinslicher Anleihen zu konvertieren und dadurch eine Zinsersparnis von jährlich rund acht Millionen Franken zu erzielen. Gleichzeitige Schuldentilgung ergab eine weitere Zinsersparnis,, so daß sich der Zinsendienst in den Jahren 1930 bis 1933 von 109,9 Millionen Franken auf 85,4 Millionen Franken vermindern ließ.

2. Das Regime des Finanznotrechtes.

Innerhalb kürzester Zeit hatte die Wirtschaftskrise das im ersten Nachkriegsjahrzehnt mühsam erkämpfte finanzielle Gleichgewicht des Bundes zerstört. Das Finanzjahr 1932 schloß bereits mit einem Defizit von 24 Millionen, und 1933 erhöhte sich das Defizit auf 72 Millionen Franken. Das Auseinanderklaffen von Einnahmen und Ausgaben verdeutlichen die folgenden Zahlen: Die Gesamteinnahmen sanken in den Jahren 1930 bis 1933 von 433 Millionen auf 409 Millionen Franken, d. h. um rund

5½%, während die Ausgaben in der gleichen Zeit von 426 Millionen auf 482 Millionen Franken oder um 13% anwuchsen.

«Es ist verhängnisvoll,» äußerte sich der Bundesrat in seiner Botschaft vom 2. September 1933, «daß im Augenblick steigender Geldbedürfnisse unsere Einnahmen zurückgehen.» Das lag nun vor allem im Finanzsystem selbst, das eben keine Sicherungen gegen Krisenwirkungen in sich trug. Diesen Strukturfehler der Einnahmenwirtschaft des Bundes zu erkennen und zu beseitigen, wäre eine vorsorgliche, finanzpolitische Aufgabe der Nachkriegsjahre gewesen. In dem Zeitpunkt nun, da die strukturelle Unzulänglichkeit des Systems wieder konstatiert wurde (Ende 1933), erreichten die außerordentlichen Aufwendungen für Krisenhilfe aller Art bereits gegen 80 Millionen Franken jährlich und der Rückgang der Zoll- und Steuereinnahmen gegenüber einem Durchschnittsertrag dieser Abgaben (1928/29) hatte schon rund 40 Millionen Franken erreicht. Die Einnahmenüberschüsse der Jahre 1928 und 1929 waren mit der Krise verschwunden, und die Krise belastete den Bundeshaushalt bis 1933 mit einer Mindereinnahme von 120 Millionen Franken. Daher mußte im Jahre 1933 mit einem jährlichen Fehlbetrag der Verwaltungsrechnung für 1934 und die folgenden Jahre von rund 100 Millionen Franken, einschließlich des Fehlbetrages der SBB. von 150 Millionen Franken, gerechnet werden. Rechnerisch und verwaltungstechnisch sind zwar die Bundesbahnen vom eigentlichen Bundeshaushalt getrennt, beeinflussen diesen aber insofern, als der Bund letztlich auch für die Schulden der SBB. haftet. Diese Pseudo-Finanzautonomie der SBB. ließ leider erst in der Krise erkennen, wie eng eigentlich die finanzielle Lage der SBB. mit dem Bundeshaushalt zusammenhängt. Es ist kaum notwendig, zu betonen, daß die Verschlimmerung der Lage der Bundesbahnen zum großen Teil auch der Krise zuzuschreiben ist.

Die unter dem Einfluß der Wirtschaftskrise sich ständig verschlechternde Lage der Bundesfinanzen zwang den Bundesrat, außerordentliche Maßnahmen zur Wahrung des finanziellen Gleichgewichts aufzustellen. Als erste Maßnahme schlug er mit Botschaft vom 20. Juni 1932 eine vorübergehende Anpassung der Besoldungen, Gehälter und Löhne der im Dienste des Bundes stehenden Personen an die veränderten Verhältnisse vor. Die

Botschaft stellte fest, daß der Rückgang des Preisniveaus für den statistisch erfaßbaren Bedarf von 1927 bis zum Sommer 1932 = 13% betrug.

Der Bundesrat beantragte deshalb den eidgenössischen Räten einen Lohnabbau von 10% vorläufig für die Jahre 1933 und 1934. Die eidgenössischen Räte beschlossen, die Herabsetzung der Besoldungen auf 7½% statt 10% zu bemessen und die Herabsetzung erst vom 1. Juli 1933 an wirksam werden zu lassen. Von den Personalverbänden wurde aber gegen diesen Beschluß das Referendum ergriffen, welches rund 325 000 Unterschriften auf sich vereinigte. In der Volksabstimmung vom 28. Mai 1933 wurde die Vorlage des Bundesrates mit 408 000 Ja gegen 508 000 Nein verworfen.

Mit einer weiteren Botschaft vom 6. Januar 1933 beschloß der Bundesrat eine Erhöhung der Kaffee- und Teezölle, mit welcher Maßnahme eine Mehreinnahme von 7 Millionen Franken erhofft worden war.

Die Volksabstimmung vom 28. Mai 1933 über die Besoldungsanpassung hatte gezeigt, daß die Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichtes nur auf dem Wege eines allgemeinen, allen Kreisen des Volkes Opfer auferlegenden Finanzprogrammes zu suchen war. Auf der ganzen Linie, und namentlich bei den Subventionen, mußten Ersparnisse gemacht werden und das Fehlende mußte durch vermehrte, auf dem Steuerweg zu erschließende Einnahmen ergänzt werden.

Nach umfangreichen Vorstudien stellte der Bundesrat ein Finanzprogramm auf, das er mit Botschaft vom 2. September 1933 den eidgenössischen Räten unterbreitete. Darin wies der Bundesrat darauf hin, daß der Ausweg aus der schwierigen Finanzlage nicht auf dem Weg einer erweiterten Anleihenspolitik gesucht werden dürfe. Die Aufrechterhaltung unseres Landeskredites verlange vielmehr gebieterisch die Einhaltung des Gleichgewichtes auf dem Wege der Verminderung der Ausgaben und der Vermehrung der Einnahmen. Die Botschaft schlug deshalb vor, die Ausgaben durch eine Herabsetzung der Subventionen um 20%, der Soldansätze für Wehrmänner um 15% und der Personalkosten um 18—20 Millionen Franken zu vermindern und die Einnahmen durch die Erhebung einer Krisenabgabe

und einer Getränkesteuer, sowie durch Erweiterung der Tabaksteuer, der Stempel- und Couponsteuer zu vermehren.

Dieses sogenannte Finanzprogramm I wurde von beiden Räten in der Herbstsession 1933 durchberaten und in den Grundzügen (aber mit einigen Abschwächungen) am 13. Oktober 1933 als dringlicher Bundesbeschluß angenommen.

Damit war das Fiskalnotrecht des Bundes geschaffen. Für den dringlichen Bundesbeschluß beriefen sich die Behörden auf das Notrecht des Staates. Die in Art. 89 der Bundesverfassung vorgesehene Dringlichkeit bildete dafür die Grundlage.

Es ist nicht unsere Aufgabe, die Widersprüche von sachlichen Grundlagen und ausgesprochenen Hoffnungen, welche die Schaffung des Fiskalnotrechtes in der parlamentarischen Behandlung charakterisierten, herauszustellen. Es ist hier nur zu konstatieren, daß der Zweck dieses Fiskalnotrechtes: die Herstellung des finanziellen Gleichgewichtes, gerade infolge des Bestehens dieses außerordentlichen Rechts und seiner Ausbaumöglichkeit auf seiten der Ausgaben wie der Steuereinnahmen immer weniger erreicht wurde. Denn die Gründe, warum das Finanzprogramm I einen Fehlschlag bedeutete, lagen nicht allein in den wirtschaftlichen Umständen, sondern auch in den Fehlschätzungen der Programmgrundlagen.

Das I. Finanzprogramm brachte im ersten Jahre seiner Wirksamkeit nur eine Verbesserung des Voranschlages um 96,2 Millionen Franken, nämlich an Mehreinnahmen 84,8 Millionen, an Einsparungen 11,4 Millionen Franken. Der Bundesrat mußte feststellen, daß die mit der Durchführung des Programms beabsichtigte Verbesserung des Gleichgewichts nicht zu verwirklichen sei (Voranschlag November 1935). Es fehlte erneut die Deckung für 109 Millionen Franken für einmalige und wiederkehrende Krisenmaßnahmen (landwirtschaftliche Kredithilfe, Verbilligung des Verkehrs, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Mehrbedarf der Armee), entsprechend einem jährlichen Mehrbedarf von etwa 16 Millionen Franken.

Das Budget für 1935 wies daher bei Einbeziehung der Tilgungen einen Fehlbetrag von 30 Millionen Franken auf — und dies trotz Krisenabgaben, Anspannung der Stempelabgaben, Erhöhung der Tabak- und Alkoholbelastung und Einführung der

Getränkesteuer. Es fehlte Ende 1934 Deckung für rund 110 Millionen Franken, die trotz der Ausgabeklausel des Finanzprogrammes für neue Ausgaben gewährt worden waren.

Ein Jahr später schloß der Voranschlag mit einem Defizit von 77 Millionen Franken ab, und der Bundesrat sprach von einer bedenklichen Lage der Staatsfinanzen. Die Mehreinnahmen des Bundes aus dem Finanzprogramm betrugen für 1935[21]):

Krisenabgaben	Fr.	24 000 000. —
Stempelerhöhungen	-	8 000 000. —
Tabakzölle	-	12 000 000. —
Getränkesteuer	-	15 000 000. —
Gebrannte Wasser	-	3 000 000. —
Total	Fr.	62 000 000. —

Die Krisenabgaben auf Vermögen und Einkommen hatten insgesamt, seit ihrem Bestehen, rund 90 Millionen Franken erbracht, davon 54 Millionen für den Bund.

Die Hauptursache des beängstigenden Defizites war das weitere Ansteigen der Subventionen, besonders der Krisenausgaben: sie waren insgesamt von 183,9 (Voranschlag 1935) weiter auf 194,4 Millionen Franken (Voranschlag 1936) angestiegen und man erkannte, daß es je länger je mehr ein Ding der Unmöglichkeit war, das Tempo der Einnahmevermehrung mit dem Tempo der Ausgabensteigerung in Einklang zu bringen. Das Bestreben des Bundesrates war deshalb darauf gerichtet, wenigstens die außerordentlichen Ausgaben in ihrer Totalität stabil zu erhalten, sie unter keinen Umständen weiter ansteigen zu lassen. In der Botschaft zum Voranschlag 1936 erklärte der Bundesrat: «Angesichts des unaufhaltsamen Anschwellens der Ausgaben und des Schwindens der Einnahmen der einzelnen und der Volkswirtschaft sind wir fest entschlossen, die Ausgaben unter keinen Umständen weiter ansteigen zu lassen.»

Die finanzpolitische Konsequenz aus dem Nichtschritthalten von außerordentlichen Ausgaben und außerordentlichen Einnahmen konnte tatsächlich nur ein Einhalten auf der Ausgabenseite sein. Ein Abbau der Krisenmaßnahmen oder gar anderer weniger wichtiger Ausgaben, bis zur Uebereinstimmung mit der erreichten Einnahmeerweiterung, war indes nicht durchführbar.

So versuchte man mit dem Finanzprogramm II die Erreichung des finanziellen Gleichgewichtes nochmals auf der Einnahmeseite durch weitere Steigerung der Steuerlast. 58,9 Millionen Franken Einsparungen sollten dem Zwecke der Sanierung dienen, und an neuen Einnahmen waren 71,5 Millionen Franken vorgesehen.

Allerdings wurde auch das Finanzprogramm II nicht als dauernde Lösung des Bundesfinanzproblems betrachtet. Der Bundesrat ging davon aus, daß von 1938 an eine durchgreifende Neuordnung der Bundesfinanzen einzutreten habe.

Man betrachtete das II. Finanzprogramm als ein Ergänzungsprogramm zum 1. Programm, welches als Notrecht die Grundlage bildete und nur in seinen Lücken ausgefüllt wurde. Dieses Ergänzungsprogramm war insofern ein Fortschritt, als eine ausdrückliche Bestimmung verlangte, daß die Defizite des Bundeshaushaltes und der Bundesbahnen in den Jahren 1936 und 1937 so weit zu decken seien, daß keine Vermehrung der Schulden und keine wesentliche Beanspruchung des Kapitalmarktes nötig sein sollte.

Dem Willen zur Stabilisierung der Ausgaben trat in der Folge doch wieder die Pflicht zur Uebernahme neuer Aufgaben gegenüber. Während der Zeit, da das II. Finanzprogramm schon in Kraft stand, sind außer großen Militärkrediten des Jahres 1936 weitere Krisenausgaben beschlossen worden. Trotz aller Beanspruchung der Steuerträger war es deshalb auch für die Jahre 1936 und 1937 nicht möglich, einen Ausgleich zwischen Ausgaben und Einnahmen durchzuführen. Trotz der über 200 Millionen Franken betragenden Verbesserung der Verwaltungsrechnungen durch die Finanzprogramme mußte im November 1936 ein Voranschlag für 1937 vorgelegt werden, der bei Gesamtausgaben von 525,9 Millionen und Gesamteinnahmen von 483,4 Millionen mit einem Defizit von 42,5 Millionen Franken abschloß.

Was die Finanzprogramme nicht vermochten, das hat dann die Abwertung, im Prinzip wenigstens, durchgesetzt. Die Abwertung des Schweizer-Franken vom 27. September 1936 gestattete, die Politik der Stützung abzubauen. Damit konnte sich auch in der Finanzpolitik das Blatt wenden. Besonders die Ent-

wicklung der Einnahmen seit der Abwertung eröffnete an sich schon erfreuliche Aussichten. Die Belebung des Importes führte zu vermehrten Zolleinnahmen und die Verflüssigung des Geld- und Kapitalmarktes zu vermehrten Einkünften aus den Stempelabgaben. Aber auch einige Ausgabengruppen konnten eine Verminderung erfahren. Die produktive Arbeitslosenfürsorge konnte grundsätzlich eingestellt werden. Durch die Verminderung der Arbeitslosigkeit mußten sich auch in der Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenfürsorge Einsparungen ergeben.

Dieser durch die Abwertung bedingte Umschwung im Finanzhaushalt des Bundes bildete aber auch die Rechtfertigung dafür, daß der Bundesrat sein Versprechen, die Neuordnung der Bundesfinanzen für das Jahr 1938, nicht einlösen konnte. Das Vertrauen des Volkes in seine Regierung und die gesetzgebenden Körperschaften verlangte indes, daß der außerordentliche Zustand des Finanznotrechtes, zu dem, unter dem Einfluß der Krise, im Gesamtinteresse des Landes Zuflucht genommen werden mußte, um größeres Unheil abzuwenden, nicht länger als absolut notwendig bestehe. Aus dieser Erwägung entschloß sich der Bundesrat, die außerordentlichen Fiskalmaßnahmen grundsätzlich und nur noch für das Jahr 1938 zu verlängern. Die Neuordnung der Bundesfinanzen sollte mit dem Jahre 1939 vollzogen werden. Indes sind am 24. Juni 1938 die Finanzartikel des Bundesrates zur Finanzreform im Nationalrat verworfen worden, womit durch Volksabstimmung vom 28. November 1938 eine weitere Verlängerung des Fiskalnotrechtes eintreten mußte.

Wie hat sich nun das Fiskalnotrecht im Bundeshaushalt ausgewirkt, und inwiefern vermochte es dem unmittelbaren Einfluß der Krise entgegenzutreten?

Ueber die Entwicklung der Ausgabenseite des Bundeshaushaltes während der Krise orientiert folgende Zusammenstellung (in Millionen Franken[25]):

Entwicklung der Ausgabenseite des Bundeshaushaltes während der Krise

(in Millionen Franken).

Verwaltungsrechnung	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936
Ordentliche Bundesbeiträge	54,1	55,7	61,6	67,0	70,3	71,6	69,6	61,5	59,3	50,2
Krisenmaßnahmen	1,4	3,9	7,4	14,9	2,4	36,9	76,1	90,7	95,7	95,5
Unterstützung bedürftiger Greise, Witwen und Waisen	—	—	0,5	0,5	0,5	0,5	1,0	8,0	8,0	8,0
Fondseinlage für die Alters- und Hinterlassenenversicherung	21,4	21,4	21,8	25,4	26,3	25,4	26,8	—	—	—
Außerordentliche Beiträge an Krankenversicherungen	—	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Getreideversorgung des Landes	3,4	3,3	12,2	21,7	23,1	27,3	29,8	37,8	36,0	36,7
Anteil der Kantone am Benzinzoll	5,2	6,5	7,7	8,7	9,9	11,2	10,7	12,0	11,6	11,0
Gesamtbetrag der Bundesbeiträge	85,5	91,8	112,2	139,2	152,5	173,9	215,0	211,0	211,6	206,4

Aus dieser Uebersicht ist zunächst festzustellen, daß der Gesamtbetrag der Bundesbeiträge im großen und ganzen mit dem Regime des Fiskalnotrechtes stabil gehalten werden konnte. Ohne die Sparmaßnahmen des Fiskalnotrechtes wäre der Gesamtbetrag der Bundesbeiträge mit jedem Jahr um ein paar Millionen angestiegen. Die Verbesserung war aber nur möglich durch scharfe Einsparungen auf den ordentlichen Bundesbeiträgen und durch Einstellung der Einlagen in den Fonds für die Alters- und Hinterlassenenversicherung. Die eigentlichen Krisenausgaben sind trotz des Fiskalnotrechtes weiterhin angestiegen; dazu gehören auch die vermehrten Ausgaben zur Sicherstellung der Getreideversorgung unseres Landes.

Der ordentliche lebenswichtige Bedarf des Bundes erforderte eigentlich bedeutend weniger Ausgaben als die Maßnahmen zur «wirtschaftlichen Landesverteidigung». Vor allem die ursprüngliche Aufgabe des Bundes, «die militärische Landesverteidigung», erforderte vorerst verhältnismäßig geringe Mittel, um so mehr als sie der Bund auch allein zu erfüllen hat, während die großen Krisenmaßnahmen des Bundes gewaltiger Aufwendungen bedurften, die um so mehr ins Gewicht fallen, da sie noch durch die gesamten Aufwendungen der Kantone und Gemeinden ergänzt werden.

Dieser zur Abwehr der Wirtschaftskrise aufgeblähten Ausgabewirtschaft stand im Bundeshaushalt ein Mittelsystem gegenüber, das bei aller Auferlegung von neuen Steuern durch das Fiskalnotrecht doch den Aufwand nicht zu decken vermochte. Im späteren Verlaufe der Wirtschaftskrise versagte zunächst die Haupteinnahmequelle des Bundes, die ordentlichen, nicht auf Fiskalnotrecht beruhenden Zolleinnahmen. Der Ertrag der Zölle ohne Tabak-, Motorentreibstoffe-, Getränkesteuer sowie Zoll- und Preiszuschläge auf Butter und Futtermitteln entwickelte sich wie folgt:

Rechnung	1934	Fr. 221 200 000. —
-	1935	- 211 600 000. —
-	1936	- 198 100 000. —
Voranschlag	1937	- 186 900 000. —

Mit den fiskalischen Notmaßnahmen der außerordentlichen Zölle stellte sich dagegen der Gesamtertrag der Zolleinnahmen

im Jahre 1934 auf 315,6 Millionen Franken und im Jahre 1936 auf 324,7 Millionen Franken.

Auch die Stempelabgaben, die ja als Einnahmequelle des Bundes in der Krise am ersten zusammenschrumpften, weisen, trotz der durch das Fiskalnotrecht erhöhten Sätze, nur eine geringe Ertragssteigerung auf.

Stempelabgaben im Jahre[25]):

1935	. . .	Fr. 43 000 000. —
1936	. . .	- 48 000 000. —
1937	. . .	- 49 000 000. —

Ein eigentliches Mittel der Krisenfinanzierung sind die durch das Fiskalnotrecht geschaffenen verschiedenartigen Krisenabgaben geworden. Die Entwicklung des Ertrages der Krisenabgaben des Bundes zeigt sich wie folgt (in Millionen Franken[25]):

	1935	1936	1937
Krisenabgaben	31,0	29,0	28,0

Diese Entwicklung des Ertrages war infolge der Schrumpfung der Steuerbemessungsgrundlagen ziemlich eng begrenzt.

Wenn man die vielfach an sich schon durch die Krisenmaßnahmen der Kantone und Gemeinden übersteigerten Steuerbelastungen in Betracht zieht, muß man feststellen, daß die Stempel- und Krisenabgaben des Bundesfiskalnotrechts dazu beigetragen haben, die Einkommen und Steueraufkommen in den oberen Steuerklassen weiter zu dezimieren.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß durch das Regime des Fiskalnotrechts im Bundeshaushalt an Sparmaßnahmen und Steuererhöhungen eine Verbesserung von etwa 200 Millionen Franken erzielt werden konnte. Dagegen vermochte auch das Fiskalnotrecht nicht, den Einfluß der Wirtschaftskrise auf den Bundeshaushalt ganz zu verhindern. Die Krisenausgaben sind weiterhin angestiegen, und die zusätzliche fiskalische Belastung hat den Anteil des Bundeshaushaltes an der Schweizerischen Volkswirtschaft weiterhin erhöht.

Wenn es gelingt, die Krisenausgaben des Bundes im Verlaufe eines wirtschaftlichen Wiederaufstieges abzubauen, so wird mit der Neuordnung der Bundesfinanzen auch das Gleichgewicht

im Bundeshaushalt erreichbar sein. Bei einer Neuordnung der Bundesfinanzen muß man sich aber klar werden über die Aufgaben, die sich aus den Auswirkungen der Krise für die Bundesfinanzpolitik ergeben.

Wohl mag ein Aufschwung der Wirtschaft eine Erleichterung durch Einnahmevermehrung und Ausgabeverminderung mit sich bringen, aber ein sehr großer Betrag solcher Verbesserungen ist schon durch das Erbe der Krise vorweggenommen. Unter diesen Umständen ist es klar, daß eine gründliche Sanierung der Bundesfinanzen nur erreicht werden kann, wenn in den nächsten Jahren eine sehr vorsichtige Ausgabepolitik getrieben wird, ohne daß die Steuern vorderhand stark erleichert werden.

Gelingt es nicht, den Bundeshaushalt in den nächsten Jahren zu sanieren, dann wird die nächste Krise den nun schon so schwer belasteten Bundeshaushalt rasch wieder aus dem Gleichgewicht werfen und neue Schuldenvermehrung mit sich bringen.

Dritter Teil.

Die Folgen und Perspektiven der Wirtschaftskrise für das Verhältnis von Fiskus und Wirtschaft.

§ 6.

Die Hauptergebnisse der Tatsachenermittlung.

Der öffentliche Haushalt ist unweigerlich mit dem Schicksal der Wirtschaft verbunden. Zwischen beiden Bereichen bestehen die mannigfachsten Wechselbeziehungen und Abhängigkeiten. Für den öffentlichen Haushalt ist diese Abhängigkeit von der Wirtschaft um so größer, je größer sein Anteil am Produkt der Volkswirtschaft ist. Je größer die zu befriedigenden öffentlichen Bedürfnisse sind, um so mehr intensiviert sich die marktwirtschaftliche Verbundenheit öffentlicher Haushalte mit der Volkswirtschaft. Infolgedessen muß sich die Dynamik der kapitalistischen Wirtschaft auch auf den öffentlichen Haushalt auswirken.

Die Ausweitung öffentlicher Haushalte ist so jungen Datums, daß ihre Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Dynamik von weiteren Kreisen eigentlich erst mit dem Ausbruch der letzten Wirtschaftskrise erkannt werden konnte. Die plötzliche Ausweitung des öffentlichen Bedarfs erfolgte eigentlich erst unmittelbar aus dem Fazit des Krieges. Zu den Kriegslasten und dem daraus entstandenen Schuldendienst gesellten sich all jene öffentlichen Aufwendungen, die aus der Kriegsverarmung und aus der während der Kriegs- und Nachkriegsjahre entstandenen Gewöhnung aller Volksschichten an Staatshilfe erwuchsen. Die Wirtschaftskrise hat diese Entwicklung gefördert und die gegenseitige Abhängigkeit ins Unermeßliche gesteigert. Die scharfen Interessenkonflikte der auf verengertem Wirtschaftsraum lebenden Menschen, die immer größere Hilflosigkeit des einzelnen gegenüber marktwirtschaftlichen Prozessen, die er kaum noch übersehen kann, die steigende Abhängigkeit des Wirtschafts-

lebens vom Gang der Politik, all diese Dinge legten dem Staat neue Verantwortungen auf und zwangen ihn zu stärkeren Interventionen.

Die zunehmende Ausweitung auch des schweizerischen Finanzhaushaltes wurde in der Einleitung festgestellt. Sein Anteil an der schweizerischen Volkswirtschaft hatte sich bereits einige Zeit vor dem Krieg unter dem Einfluß all der neuzeitlichen sozialen und politischen Bestrebungen immer mehr ausgeweitet. Die Kriegs- und Nachkriegszeit haben dazu beigetragen, diese Entwicklung zu fördern, und somit die marktwirtschaftliche Verbundenheit des schweizerischen Finanzhaushaltes gewaltig zu steigern. Infolgedessen konnte auch der Umfang der Wirtschaftskrise nicht ohne Auswirkungen auf den Finanzhaushalt der Schweiz sein.

Faßt man die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf den Finanzhaushalt der Schweiz zusammen, so lassen sich als **Hauptergebnis der Untersuchung** vier grundsätzlich verschiedene Wirkungen feststellen:

1. bewirkte die Krise in der Einnahmewirtschaft zunächst eine allgemeine Schrumpfung der Einnahmen;
2. bewirkte sie gleichzeitig eine rapide Steigerung der Krisenausgaben;
3. führten die Maßnahmen zwecks Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts zur Erhöhung bestehender Steuern und zur Einführung neuer Steuern;
4. glaubte man durch konjunkturpolitische Maßnahmen in das Geschick der Volkswirtschaft eingreifen zu müssen, wobei man vor allem mit finanzpolitischen Mitteln die Wirtschaftskrise zu überwinden suchte.

Diese Auswirkungen mußten in ihrem Gesamtergebnis auch das Verhältnis von Fiskus und Wirtschaft verändern. Welches sind die Folgen für dieses Verhältnis und welche Lehren ergeben sich daraus?

§ 7.

Das Verhältnis von Wirtschafts- und Finanzpolitik in der Krise.

Betrachtet man die Ausgabeseite öffentlicher Haushalte unter dem Gesichtspunkt des Einflusses der Wirtschaftskrise, so ergibt sich, daß sich die einzelnen Bestandteile in der Krise in dreifacher Weise verhalten können: sie können in der Krise anwachsen, gleichbleiben oder sinken. Der Haushalt der öffentlichen Hand enthält indes am meisten Bestandteile, die in der Krise wachsen. Starre oder sinkende Tendenz haben ganz allgemein die ordentlichen Ausgaben des normalen öffentlichen Bedarfs. Bei diesen Ausgaben sind auch mit Erfolg Einsparungen erzielt worden[1]). Von sich aus sinken natürlich die Sachausgaben, weil Waren und Leistungen billiger werden. Aber dieses Sinken und die Einsparungen werden überreichlich kompensiert durch das starke Steigen jener Positionen, die sich in der Krise vergrößern.

Die Ermittlung der Tatsachen ließ erkennen, daß die Krise im öffentlichen Haushalt unmittelbar ein **rapides Anwachsen der Ausgaben** bewirkte. Diese Tendenz ist, wie als zweites Hauptergebnis festgestellt wurde, durchwegs der gewaltigen Steigerung jener außerordentlichen Ausgaben zuzuschreiben, die hier unter dem Begriff «Krisenausgaben» zusammengefaßt werden. Die sozialen Maßnahmen zur Linderung der Arbeitslosennot ließen die Ausgabewirtschaft unmittelbar anschwellen. Denn eine Politik, die sich die «Förderung der allgemeinen Wohlfahrt» zur Aufgabe macht, mußte sich in der Krise der notleidenden Bevölkerungskreise annehmen. Die Krisenausgaben umfaßten hier die öffentlichen Leistungen an die Arbeitslosenversicherung, Leistungen für die Krisenfürsorge, Leistungen für die Maßnahmen zur Verhütung und Beendigung der Arbeitslosigkeit und die Leistungen der Wohlfahrtspflege.

Das unmittelbare Anschwellen des **Wohlfahrtsetats** konnte kaum vermieden werden. Der moderne Staat ist ein «Wohlfahrtsstaat», und wir bekennen uns auch in der Schweiz ausdrücklich dazu. Die Wohlfahrtsaufgabe ist bereits in der Bundesverfassung von 1848 und 1874 in Art. 2 statuiert, der unter anderem

besagt: «Der Bund hat zum Zweck — die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt.» Diese Wohlfahrtsaufgabe ist zwar nirgends näher festgelegt und findet deshalb auch eine verschiedene parteipolitische Auslegung. Daher sind alle Schattierungen denkbar zwischen den beiden Extremen des strammen Liberalismus und des absoluten Kommunismus.

Hier läßt sich nur feststellen, daß das Wohlfahrtswesen einen ungemein krisenempfindlichen Bestandteil öffentlicher Haushalte bildet. Diese Erkenntnis sollte dazu führen, im Wohlfahrtswesen besondere **Fonds für Krisenzeiten** zu bilden; denn die Fondsbildung ist ganz allgemein dazu ausersehen, die öffentliche Hand in Zukunft vor plötzlichen Schwierigkeiten zu bewahren[2]). Was durch die Rechtsordnung in der Privatwirtschaft von den Kapitalgesellschaften erreicht wird, sollte auch für öffentliche Haushalte möglich sein. Darüber hinaus könnte im Wohlfahrtswesen das **Versicherungsprinzip** noch weitgehender ausgebaut werden, da es die einzige Möglichkeit der Erziehung zu größerer Selbstverantwortlichkeit bietet.

Außer der Steigerung der Sozialausgaben in der Krise, ist es aber notwendig, das Hauptaugenmerk auf einen Vorgang zu werfen, der in viel weiterem Maße dazu angetan ist, das Verhältnis von Fiskus und Wirtschaft grundlegend zu verändern.

Es ist als viertes Hauptergebnis festgestellt worden, daß die öffentliche Hand im Verlauf der Krise durch **konjunkturpolitische Maßnahmen** in das Geschick der Volkswirtschaft eingriff, wobei sie vor allem mit finanzpolitischen Mitteln die Krise zu überwinden suchte. Diese finanzpolitischen Mittel bezogen sich im schweizerischen Finanzhaushalt durchwegs auf die Ausgabeseite. Der Bund und die Kantone versuchten die erlittenen Schäden in der Privatwirtschaft durch **Einsatz öffentlicher Mittel** wieder gutzumachen. Hierher gehören die Stützungsmaßnahmen für die Stickerei- und Uhrenindustrie und für das Hotelgewerbe. Ferner die Subventionen an die schweizerische Landwirtschaft. Zu diesen Stützungsmaßnahmen gesellte sich in der Folge unter dem Einfluß der Kaufkrafttheorie eine ausgesprochene Konjunkturpolitik der öffentlichen Hand. Man glaubte durch Einsatz öffentlicher Mittel den Krisenverlauf mildern und die Wirtschaft wieder ankurbeln zu können. Die öffentliche «Arbeitsbeschaffung»

befaßte sich in der Hauptsache mit der Subventionierung von kommunalen Siedlungsbauten und Altstadtrenovationen, Straßenbauten und Flußkorrektionen, vorwiegend Maßnahmen zur Unterstützung und Anregung des Baugewerbes.

Aber auch die daniederliegenden Industrien wurden durch Fabrikationszuschüsse und Uebernahme von Risikogarantien ermuntert, wobei man vor allem den Export zu beleben suchte. Immerhin ist festzustellen, daß sich die konjunkturpolitischen Eingriffe der öffentlichen Hand in die schweizerische Volkswirtschaft im Verhältnis zu den Maßnahmen des Auslandes in einem bescheidenen und auch der schweizerischen Staatsform entsprechenden ziemlich freien Rahmen gehalten haben.

Ob diese Konjunkturpolitik von Erfolg war und ob sie überhaupt auf einer richtigen Einsicht in das Wesen des Konjunkturverlaufs beruht, soll hier nicht erörtert werden. Hier genügt die Feststellung, daß die öffentliche Hand unserer Zeit die Regulierung der wirtschaftlichen Dynamik mit der größten Selbstverständlichkeit als ihre ureigenste Aufgabe zu betrachten scheint. Die Folge für die Finanzpolitik konnte nur sein, daß sie sich der Konjunkturpolitik unterordnen mußte. Für den Finanzhaushalt entsteht damit eine **neue Lage:** Es zeigt sich, daß im Arsenal wirtschaftspolitischer Mittel der Finanzpolitik eine wachsende Bedeutung zukommt. Während in früherer Zeit der Finanzbedarf vielfach den Gang von Politik und Wirtschaft bestimmte, muß sich nun die Finanzpolitik den wirtschaftspolitischen Zielsetzungen unterwerfen. Die Auswirkungen der Krise haben deutlich erkennen lassen, daß die Finanzpolitik immer weniger ein selbständiges System von Mitteln darstellt, welches zur Aufgabe hat, den Ausgleich im öffentlichen Haushalt zu sichern. Indem während der Krise in immer zahlreicheren Fällen mit finanzpolitischen Mitteln Wirtschafts- und Sozialpolitik getrieben wurde, führte diese Entwicklung zu einer gewaltigen Steigerung der Ausgaben und damit auch zu einer steigenden **Abhängigkeit des Finanzhaushaltes von der allgemeinen Wirtschaftspolitik.** Wirtschaftspolitische und wirtschaftsreformatorische Zwecke traten vor die finanzwirtschaftliche Zielsetzung und verwiesen die Finanzpolitik in die Funktionen eines Helfers. Damit aber wird der Fiskus zu einem technischen Mittel zur Erreichung volkswirtschaftlicher Ziele.

Wenn der Bundesrat für die Bundesfinanzreform ausdrücklich von der Voraussetzung ausgeht, diese Reform mit einer allgemeinen Neuordnung der schweizerischen Wirtschaftspolitik zu verbinden, dann ist dies eine offizielle Erkenntnis des neuen Verhältnisses von Wirtschafts- und Finanzpolitik. Das entstandene Dienstverhältnis der Finanzpolitik zur Wirtschaftspolitik ist zur Hauptsache eine Folge der Wirtschaftskrise. Wenn man deshalb den Grundsatz aufstellen will, daß die Finanzpolitik wieder den Vorrang vor der Wirtschaftspolitik erhalten solle, dann hat dies eine totale Aenderung der wirtschaftspolitischen Zielsetzung zur Voraussetzung. Dies ist aber in Wirklichkeit nur möglich, nachdem die Wirtschaftskrise mit all ihren Problemen vollständig liquidiert sein wird.

Nach der allgemeinen Wirtschaftslage zu schließen, kann man indes die Erfüllung dieses Wunsches für absehbare Zeit kaum erwarten. Dies ist auch die Ansicht der eidgenössischen Expertenkommission für die Wirtschaftsgesetzgebung des Bundes, die ihre Auffassung über das Verhältnis von Staat und Wirtschaft unter anderem in folgendem Grundsatz festhält[3]):

«In voller Anerkennung der wirtschaftlichen und sozialen Fortschritte, die unter der Herrschaft des Prinzips der Wirtschaftsfreiheit erreicht werden konnten, ist die Kommission der Auffassung, daß mit Rücksicht auf das erhöhte Ausmaß staatlicher Intervention im Ausland, auf die ununterbrochenen Veränderungen in den wirtschaftlichen Grundlagen, auf die wachsende Komplizierung des Wirtschaftslebens und deren soziale Rückwirkungen, sowie auf gewisse Mißbräuche der freien Konkurrenz auf absehbare Zeit vermehrte Anstrengungen zur Selbsthilfe in den einzelnen Wirtschaftszweigen und eine stärkere staatliche Intervention im Wirtschaftsleben erforderlich sein dürften, als dies vor dem Kriege der Fall war, womit aber keineswegs gesagt sein soll, daß die bestehenden Beschränkungen in ihrer jetzigen Form und in ihrem jetzigen Umfang aufrechtzuerhalten seien.»

Die zunehmenden Reibungswiderstände zwischen den verschiedenen Interessengruppen in Politik und Wirtschaft lassen einen radikalen Abbau der Staatsaufgaben keineswegs erhoffen. Dazu kommt noch die massenpsychologische Gewöhnung an

öffentliche Betreuung, die kein «Zurück», sondern höchstens ein «Mehr» gestattet.

Es bedarf wohl keines Hinweises, daß diese Entwicklung der liberalen Staatsidee widerspricht. Die Selbstverständlichkeit, mit der unsere Zeit vom Staate Hilfe erwartet, beweist am sinnfälligsten den Abstand vom Denken der klassischen Nationalökonomie. Der grundsätzlich liberale Staat konnte seine Eingriffe in die Wirtschaft auf das geringste Maß beschränken. So verband sich auch die Idee des liberalen Staates mit der Idee des grundsätzlich sparsamen Staates. Erst die steigende Aufgabenlast der modernen Staaten ließ auch die Finanzwirtschaft über ihre ursprüngliche Peripherie hinaustreten.

Die Wirtschaftskrise erfüllte im Grund jene Forderung, für deren Verwirklichung Adolph Wagners[1]) großes Temperament gekämpft hat: die Finanzwirtschaft nicht nur als Selbstzweck zu betrachten, sondern als starken Hebel der Sozial- und Wirtschaftspolitik.

Wenn es dabei verständlich scheint, daß die Finanzpolitik in der Krise, von politischen Ansprüchen und wirtschaftlichen Notwendigkeiten bedrängt, in der Uebernahme von Lasten bis zu ihrer Existenzgefährdung ging, so verbleibt doch die ebenso dringliche Pflicht: **das Haushaltgleichgewicht** wieder herzustellen. Das Regime des Bundesfiskalnotrechts und auch die kantonalen Sanierungsversuche haben indes gezeigt, daß die Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts während der Krise jedenfalls nicht in der Ausgabewirtschaft erreicht werden kann. Nach den bis jetzt hier gemachten Erwägungen ist auch ersichtlich, daß mit einem Abbau der außerordentlichen Ausgaben höchstens in Zeiten außergewöhnlich günstiger Wirtschaftslage gerechnet werden könnte. Aber selbst wenn bei einer Verbesserung der Wirtschaftslage die Krisenausgaben ganz erheblich sinken sollten, so stehen als Erbe der Wirtschaftskrise doch wieder neue Aufgaben bevor, wie z. B. die Sanierung der Bundesbahnen und der Privatbahnen, die Entschuldung der Landwirtschaft, die Tilgung der öffentlichen Schulden und Krisendefizite etc. Demgegenüber erwiesen sich bis jetzt die Ersparnismöglichkeiten im Finanzhaushalt zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichtes als ungenügend. Die Erwartung, daß

durch eine Reduktion der Verwaltungsausgaben wesentliche Ersparnisse erzielt werden könnten, muß enttäuschen, da sie auf einer Unkenntnis der Eigenart des öffentlichen Verwaltungsapparates beruht und von der falschen Voraussetzung ausgeht, als ob sich gemeinwirtschaftliche Leistungen nach privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten bewerten ließen.

Die Unterkommission der vom eidgenössischen Finanzdepartement bestellten Expertenkommission für die Neuordnung der Bundesfinanzen hat zwar die Notwendigkeit einer Reduktion des Finanzbedarfs mit aller Entschiedenheit betont[5]). Die Tatsache, daß bei Ueberführung der Finanzpolitik aus dem Regime der dringlichen Bundesbeschlüsse auf den legalen Boden größere Ersparnisse zur Hauptsache nur durch die vom Volke zu genehmigende Revision bestehender Gesetze möglich sind und daher mindestens Zeit brauchen, konnte allerdings dabei nicht unbeachtet gelassen werden.

Nach all diesen hier geschilderten Umständen muß sich deshalb eine realistische Finanzpolitik zur Wiederherstellung des Haushaltgleichgewichtes vor allem der Einnahmewirtschaft zuwenden.

§ 8.

Perspektiven ökonomischer Lastenverteilung.

Bei der Zusammenfassung der Hauptergebnisse aus den Wirkungen der Wirtschaftskrise auf den Finanzhaushalt der Schweiz wurde als erstes Hauptergebnis festgestellt, daß die Krise in der Einnahmewirtschaft zunächst eine starke **Schrumpfung der Einnahmen** bewirkte. Diese Feststellung geht davon aus, daß sich dabei das Abgaben- und Gebührenrecht nicht veränderte.

Bei den Auswirkungen der Krise auf die Einnahmeseite war **die Gestaltung des Volkseinkommens in der Krise** von entscheidender Bedeutung. Namentlich zeigte sich das bei allen Steuern auf den Einkommensbezug. Denn von der Bewegung der Einkommen hängt der Rückgang der Steuern ab, die in irgendeiner Form an den Uebergang des Einkommens in die einzelne

Privatwirtschaft anknüpfen. Hierunter sind namentlich die Einkommenssteuern zu nennen, nicht aber die starren Personalsteuern und die Erbschaftssteuern. Verhältnismäßig waren die Steuern auf dem reinen Kapitaleinkommen stärker krisenempfindlich als die Steuern auf dem Arbeitseinkommen; denn das Kapitaleinkommen richtet sich viel empfindlicher nach der Entwicklung der industriellen Produktion.

Die spezielle Untersuchung der Steuerverhältnisse in der Gemeinde Biel hat deutlich gezeigt, daß sich die Krise infolge der Struktur der modernen Wirtschaft bei den Abgaben der Erwerbswirtschaft schneller und durchgreifender als bei den Abgaben der Verbrauchswirtschaft auswirkte. Die Entwicklung der Einkommenssteuer in den einzelnen Gewerbe- und Berufsgruppen läßt erkennen, daß die Einkommen in der Verbrauchswirtschaft im großen und ganzen während der Krise stabil blieben, bei einigen speziellen Gewerbe- und Berufsgruppen der Verbrauchswirtschaft sogar erheblich stiegen. Diese verhältnismäßig starke **Krisenfestigkeit der Verbrauchswirtschaft** zeigt sich auch in der Entwicklung der Zolleinnahmen. Während die auf die Produktion entfallenden Zölle in der Krise rasch zerfielen, bewies die Einfuhr der Verbrauchsgüter eine bemerkenswerte Festigkeit; denn trotz der Krise hat der Verbrauch nicht wesentlich abgenommen, sondern bei einzelnen Kategorien sogar eher zugenommen.

Diese Tatsache läßt den Schluß zu, daß trotz der Wirtschaftskrise der Lebensstandard des Schweizervolkes nicht wesentlich zurückgegangen ist. Die Krise hat sich zur Hauptsache in der Produktionssphäre der Volkswirtschaft ausgewirkt. Arbeitseinkommen und Kapitalerträge der Produktionssphäre sind in großem Umfang zusammengeschrumpft, und trotzdem ist der Lebensstandard nicht gesunken. Wenn nun einerseits die Verbrauchswirtschaft in der Krise in vollem Umfange stabil blieb und anderseits das Volkseinkommen durch den **Ausfall der produktiven Erwerbswirtschaft** gesunken ist, so heißt das nichts anderes, als daß die Volkswirtschaft während der Krise vom Volksvermögen gezehrt hat. Wenn ohne Einkommen weiter konsumiert wurde, dann war das nur möglich, indem man vom Ersparten zehrte. Das war der Fall in der Privatwirtschaft, aber in noch höherem Maße bei der Wohlfahrtstätigkeit der öffent-

lichen Hand, deren höchst unproduktive Ausgaben die öffentlichen Reserven rasch erschöpfen mußten.

In der Tat läßt sich während der Krise ein **allgemeiner Angriff auf die Vermögensreserven** der Schweiz auch feststellen. Die Bankstatistik der schweizerischen Nationalbank konstatiert deutlich einen scharfen Rückgang der Spartätigkeit, denn die jährlichen Ersparnisse der Schweiz betrugen[6]) im Jahre

	Fr.
1929 . . .	+ 1 047 000 000. —
1930 . . .	+ 848 000 000. —
1931 . . .	+ 140 000 000. —
1932 . . .	+ 135 000 000. —
1933 . . .	— 234 000 000. —
1934 . . .	— 166 000 000. —
1935 . . .	— 112 000 000. —

Diese Zahlen mußten infolgedessen auch im Ertrag der Vermögenssteuern zum Ausdruck kommen. Immerhin zeigten sich diese weniger krisenempfindlich als die Einkommenssteuern. Der Zusammenhang zwischen Kapitalbildung und Vermögenssteuer darf aber gleichwohl nicht unbeachtet bleiben.

Wenn auch eingige Steuerfaktoren zunächst stabil blieben, so führte doch der Gesamteinfluß der Krise zu einer allgemeinen Einnahmeschrumpfung öffentlicher Haushalte. Die gleichzeitige Steigerung der Ausgaben erzwang in der Folge, wie als drittes Hauptergebnis festgestellt wurde, zwecks Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts die Erhöhung bestehender Steueransätze und die Einführung neuer Steuern. Dabei läßt sich nun deutlich eine **Verlagerung des Steuersystems auf die Verbrauchssteuern** und auf die Einkommen der Verbrauchswirtschaft feststellen.

Bei Einführung neuer Verbrauchssteuern im Bundeshaushalt ging man von der Tatsache aus, daß der Import von Verbrauchsgütern im Jahre 1934 auf 1 814 000 Tonnen angestiegen war im Vergleich zum Jahre 1928, wo er 1 739 000 Tonnen betrug. Es war deshalb finanzpolitisch durchaus richtig, diese Steuerquelle auszubauen. Die neuen Verbrauchssteuern zeigten sich in der Folge so ergiebig, daß sie heute zur Entlastung kaum mehr entbehrt werden konnten. Das gilt ebenfalls

für die in den Gemeinden und Kantonen schärfer erfaßten Aufwandsteuern.

Die Erhöhung bestehender Steueransätze mußte zunächst vor allem die Einkommen der Verbrauchswirtschaft, welche stabil blieben, stärker heranziehen als die Einkommen der daniederliegenden Industrien. Die verhältnismäßige Krisenfestigkeit der Verbrauchswirtschaft ließ die stärkere Belastung ihrer Einkommen finanzpolitisch durchaus rechtfertigen. Man kann ruhig behaupten, daß in der Folge die Verbrauchswirtschaft eigentlich den Steuerausfall der Produktionssphäre plus die notwendigen Mittel der Wohlfahrtsaufgaben zu tragen hatte.

Wie aber läßt sich diese Verlagerung des Steuersystems auf die Verbrauchswirtschaft volkswirtschaftlich rechtfertigen? Es genügt, auf den Rückgang der Spartätigkeit und Kapitalbildung in der Krise bei gleichzeitiger Stabilität des Verbrauchsstandards hinzuweisen. Der Vorrang der produktiven Erwerbswirtschaft, auf die sich die Verbrauchswirtschaft aufbaut, begründet volkswirtschaftlich auch den Vorrang des Sparens vor dem Verbrauch. Die Zerspaltenheit der Wirtschaft in die Sphären der Produktion und des Verbrauchs geht quer bis durch den letzten Franken, bei dem man sich noch entscheiden muß, ob er in Form von Tabak verraucht, oder als gesparter Anteil eines Wertpapieres der Produktion zur Verfügung gestellt werden soll. Zur Finanzierung der Produktion ist die **Kapitalbildung** und damit die Spartätigkeit notwendig. Das bedeutet nichts weniger, als daß ein Guthaben volkswirtschaftlich wichtiger ist als entbehrlicher Verbrauch. Kapitalbildung ist Voraussetzung der Produktion, selbst um den Preis einer allgemeinen Einschränkung der Lebenshaltung. Somit läßt sich die stärkere Belastung der Verbrauchswirtschaft in der Krise auch volkswirtschaftlich rechtfertigen. Mit der Behauptung, daß die stärkere Besteuerung des Verbrauchs auf eine Sonderbesteuerung der unbemittelten Klassen hinauslaufe, wird verkannt, daß ja eigentlich jede Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit stets mißlingen muß, weil die Wirkungen der Besteuerung über den Steuerstoß weit hinausgehen[7]). Im übrigen konnte in der Krise das Ziel der Lastenverteilung nicht eine nach Klassengefühl und Weltanschauung fast beliebig ausdeutbare Steuergerechtigkeit sein, sondern nur praktische Erwägung der Mittelbeschaffung mit Rücksichtnahme

auf Erhaltung des Wirtschaftslebens. Dabei ist die Kenntnis der geeigneten «Angriffsflächen», mit denen die Wirtschaftskrise gewissermaßen dem fiskalischen Begehren entgegenkommt, die Grundlage einer gesunden Steuerpolitik.

Eine Reform des öffentlichen Haushaltwesens muß aus den Wirkungen der Wirtschaftskrise lernen. Der Blick des handelnden Staatsmannes ist auch hier in die Zukunft gerichtet; er will bestehende Unzulänglichkeiten überwinden und einer Wiederholung künftiger Störungen vorbeugen. Deshalb bedarf auch der öffentliche Haushalt auf der Einnahmeseite einer seinen Bedürfnissen und auch der wirtschaftlichen Dynamik besser entsprechenden Lastenverteilung. Für diesen Zweck empfiehlt sich eine **Zweigliederung jedes Haushalts in einen ordentlichen und außerordentlichen auch auf der Einnahmeseite.**

Es gibt starren und beweglichen Bedarf. Im Einzelfall ist es vielleicht nicht immer ganz klar, welcher der beiden Kategorien eine bestimmte Position zuzurechnen ist; im großen und ganzen aber läßt sich nahezu jede Position nach diesem Gesichtspunkt einteilen. Starr ist ein Bedarf, der sich in langen, meist über das Haushaltjahr hinausgehenden Zeiträumen nicht wesentlich verändert oder der von vornherein in seiner Veränderlichkeit genau bestimmt werden kann; der bewegliche Bedarf wechselt dagegen in seiner Höhe meist unvorhergesehen und plötzlich, wie dies die Wirtschaftskrise zu erkennen gab. Daraus ergibt sich, daß die starren Bestandteile des öffentlichen Bedarfs grundsätzlich im ordentlichen Haushalt einzusetzen sind, die beweglichen Bestandteile dagegen wegen ihrer schnellen Veränderlichkeit in den außerordentlichen Haushalt. Diese Zweigliederung des Haushalts sollte sich aber nicht nur auf den Bedarf beschränken; sie sollte sich auch auf die Deckung erstrecken.

Die starren Bestandteile des öffentlichen Bedarfs sollten dabei ihrem Wesen entsprechend nur durch Einnahmen gedeckt werden, die von vornherein fest bestimmt werden können und so nachhaltig fließen, daß sich mit ihnen der notwendige Bedarf tatsächlich befriedigen läßt. Ordentlicher Haushalt und außerordentlicher Haushalt sollten sich deshalb auch nach ihren spezifischen Deckungsmitteln unterscheiden. Jeder der beiden Abschnitte muß seine eigenen Deckungsmittel haben, damit sich

jedes Deckungsmittel infolge der verschiedenen Beschaffenheit des Bedarfs seinem Charakter anpassen kann.

Der starre Bedarf ist seiner Natur nach nicht krisenempfindlich; seine Deckungsmittel müssen daher auch in einer Wirtschaftskrise im wesentlichen gleichmäßig zur Verfügung stehen. Auf Grund der in der letzten Wirtschaftskrise gemachten Erfahrungen kämen als **Deckungsmittel des ordentlichen Haushaltes** vor allem die weniger krisenempfindlichen Steuern, wie die Vermögenssteuer und Erbschaftssteuer in Frage. Gleichzeitig wäre zu erwägen, auch die Einkommenssteuer der Verbrauchswirtschaft für den ordentlichen Haushalt zu reservieren. Dabei sollte es gelingen, die Deckungsmittel des ordentlichen Haushaltes durch stärkere Pauschalierung bei den einzelnen Steuern, durch **starre Bemessungsgrundlagen** und durch ähnliche Mittel vom gesamten Wirtschaftsverlauf unabhängiger zu machen. Das Kernproplem besteht hier aber in der schärferen Erfassung der Steuerwerte durch Einführung des **Quellenprinzips.** Die Besteuerung an der Quelle ist viel einfacher, technisch sicherer und ergiebiger. Dem häufigen Einwand, daß bei der Quellenbesteuerung der Grundsatz der Steuerprogression nicht oder nur roh verwirklicht werden könne, ist entgegenzuhalten, daß man dem Ideal der Steuergerechtigkeit viel näher kommt, wenn man das Steuerobjekt voll erfaßt und dafür einen niedrigen und nichtprogressiven Satz in Kauf nimmt, als bei einer noch so schönen papierenen Progressionsskala, deren richtige Durchführung dem Steuerpflichtigen überlassen ist. Ein Steuersystem funktioniert zweckmäßig nur unter gewissen Bedingungen, welche es dem einzelnen unmöglich machen sollen, die Höhe seiner Steuern nach eigenem Gutdünken festzusetzen. Mit dem Uebergang zum Quellenprinzip werden die nötigen Einnahmen gesichert und gleichzeitig auch die ehrlichen Steuerzahler fühlbar entlastet[8]).

Auch **die Deckungsmittel des außerordentlichen Haushalts** werden sich dem Charakter des beweglichen Bedarf anpassen müssen. Unter beweglichem Bedarf sind vor allem die Krisenausgaben im weitesten Sinne zu verstehen. Dieser Bedarf wechselt in seiner Höhe meist unvorhergesehen und nicht klar bestimmbar, je nach der Intensität einer Wirtschaftskrise und je nach dem Ausmaß öffentlicher Konjunkturpolitik. Die Dekkungsmittel des außerordentlichen Haushaltes müssen deshalb

vor allem einmal beweglich sein und dann natürlich auch während einer Wirtschaftskrise nachhaltig zur Verfügung stehen.

Nun hat die Erfahrung in der Krise gezeigt, daß erst eine allgemeine **Umstellung des Steuersystems auf den Aufwand** und Verbrauch den steigenden Krisenbedarf zu decken vermöchte. Zum Unterschied von zahlreichen andern Ländern, welche von jeher die Verbrauchssteuern stärker heranzogen, waren es in der Schweiz zu allen Zeiten die direkten Steuern auf dem Vermögen und dem Einkommen, die den Hauptanteil am gesamten Steueraufkommen aufbrachten. Im Jahre 1932 war das Verhältnis noch 60% Einkommens- und Vermögenssteuern zu 40% Verbrauchssteuern. Erst mit dem Fiskalnotrecht des Bundes hat sich das Verhältnis mehr zu Lasten der Verbrauchssteuern verlagert.

Belastung von Besitz und Konsum[9]).

Jahr	Vermögens- und Einkommenssteuer in 1000 Fr.	%	Verbrauchssteuer, Zölle, Monopole in 1000 Fr.	%	Zusammen in 1000 Fr.	%
1913	181 426	62,8	107 338	37,2	288 764	100
1934	551 458	60,0	369 155	40,0	926 613	100

Verhältnis 3 : 2.

Vergleichsweise Belastung im Ausland.

Land	Vermögens- und Einkommenssteuer %	Verbrauchssteuer Zölle, Monopole %
Belgien	39,4	60,6
Dänemark	31,1	68,9
Deutsches Reich	32,7	67,3
Frankreich	42,7	57,3
Großbritannien	55,2	44,8
Italien	40,9	59,1
Niederlande	38,9	61,1
Norwegen	23,0	77,0
Oesterreich	28,8	71,2
Polen	39,2	60,8
Schweden	31,9	68,1
Tschechoslowakei	31,4	68,6
Spanien	53,8	46,2
Schweiz	60,0	40,0

Die Besteuerung des Aufwands und Verbrauchs erscheint nach allen Erfahrungen der Krise als das geeignetste Deckungsmittel für den außerordentlichen Haushalt. Eine **bewegliche Verbrauchsbesteuerung,** die den Verbrauch je nach dem Bedarf des außerordentlichen Haushaltes belastet, vermöchte den ganzen öffentlichen Haushalt dynamischer zu gestalten. Denn erst mit einem auch in der Krise beweglichen Deckungsmittel wird sich mit öffentlichen Haushalten Konjunkturpolitik treiben lassen, ohne ständig das finanzielle Gleichgewicht zu gefährden.

Welches sind nun praktisch die Mittel zur Besteuerung von Aufwand und Verbrauch? Wir kennen sie in der Schweiz bereits in Form von Zöllen auf eingeführten Verbrauchswaren, ferner in Form von Billett- und Vergnügungssteuern. Diese wenigen Verbrauchssteuern vermöchten indes in der heutigen Form den außerordentlichen Bedarf einer Krise nicht allein zu decken. Bei Tabak und Benzin zeigen sich z. B. deutlich Symptome, daß die obere Grenze einer noch tragbaren Belastung bereits erreicht ist. Die Beweglichkeit und Stetigkeit einer Verbrauchssteuer kann deshalb nur erreicht werden, wenn man der Führung öffentlicher Haushalte die Kompetenz verleiht, je nach Bedarf des außerordentlichen Haushaltes, die Verbrauchssteuer auf mehrere Verbrauchsgüter auszudehnen und je nach dem Ernst der Lage eine allgemeine Warenumsatzsteuer einzuführen. Die **Warenumsatzsteuer** käme dabei als letzte Reserve zur Deckung des außerordentlichen Bedarfs in Frage. Sie würde sich ferner wie die Verbrauchssteuer in einer Wirtschaftskrise auch volkswirtschaftlich rechtfertigen. Ihr Ertrag würde sich mitten in der Krise als ungemein groß und beweglich erweisen. Dabei ist ihre Technik auch viel einfacher als man sich allgemein vorstellt. Sie bedarf ja nicht unbedingt jener täglichen Aufzeichnungen über getätigte Umsätze samt monatlichen Meldeformularen etc. Es würde genügen, nach Art der Billettsteuer oder der Rabattmarken sogenannte «Umsatzsteuermarken» herauszugeben[10]). Dieses Markensystem erübrigt den ganzen Erhebungsapparat und garantiert zugleich eine kostenlose Kontrolle durch die Käufer.

Es ist klar, daß eine Umsatzsteuer auf alle volkswirtschaftlichen Leistungen ausgedehnt werden müßte, daß man aber

auch für bestimmte Leistungen je nach ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung Ausnahmen und teilweise Abstufungen machen kann, wie z. B. für die Landwirtschaft, die Hotellerie und die Exportindustrie. Wesentlich ist hier nur, daß die Umsatzsteuer als bewegliche Steuerreserve dem öffentlichen Haushalte in Krisenzeiten gesetzlich zur Verfügung stehen sollte. Ist erst einmal wieder eine Krise hereingebrochen, so ist es in der Regel für gesetzliche Steuerreformen zu spät.

Auch **die Rücklagen** könnten in Zukunft die öffentliche Hand vor den Schwierigkeiten einer Wirtschaftskrise bewahren. Sie ist sogar ein wesentliches Mittel, um die Beziehungen von Wirtschaftspolitik und Finanzpolitik auszugleichen. Die Einsicht, daß Fondsbildung nötig ist, ist deshalb auch in der Schweiz im Wachsen. Das beweisen die Bestimmungen der Bundesfinanzreform über die Bildung von Reserven. Wenn die Rechtsordnung die Kapitalgesellschaften der Privatwirtschaft zur Reservebildung verpflichtet, dann ist es durchaus gerechtfertigt, dies auch von öffentlichen Haushalten mit ihrer noch weit größeren volkswirtschaftlichen Bedeutung zu verlangen.

Gegen die Reservebildung besteht nur ein grundsätzliches Bedenken: die Gefahr, daß solche Fonds verwirtschaftet werden, ohne daß dies finanz- und konjunkturpolitisch gerechtfertigt wäre. Man wird deshalb am besten die strikte Trennung von ordentlichem und außerordentlichem Haushalt durchführen und bei Aufstellung der Budgets den Bedarf in verschiedene Kategorien der Dringlichkeit zergliedern. Jeder Mensch entscheidet über die Dringlichkeit seiner Bedürfnisse; ebenso hat auch die soziale Gemeinschaft Anspruch darauf, daß die verschiedene Dringlichkeit des öffentlichen Bedarfs auf sorgfältiger Ueberlegung beruhe und den tatsächlichen Bedürfnissen der sozialen Gemeinschaft möglichst entspreche. Die erzielten Reserven müssen deshalb ganz für den Krisenbedarf des außerordentlichen Haushaltes reserviert sein.

Die öffentlichen Reserven lassen sich wie die privaten am besten bei aufsteigender Wirtschaftsentwicklung bilden[11]). Es ergibt sich deshalb fast von selbst die Ueberlegung, daß man vor allem die konjunkturempfindlichen Steuern für die Reservebildung in Anspruch nehmen sollte. Wenn man die weniger kri-

senempfindlichen Deckungsmittel, wie die Vermögens- und Erbschaftssteuern und die Einkommenssteuern der Verbrauchswirtschaft für den starren Bedarf des ordentlichen Haushaltes reserviert, so kann man anderseits für die Reservebildung im außerordentlichen Haushalt die Einkommen aus der Produktionssphäre in Betracht ziehen. Unter diesen Einkommen der Produktionssphäre sind sowohl die Lohn- und Unternehmereinkommen wie auch die reinen Kapitalerträge zu verstehen. Diese Einkommen steigen parallel mit der Zunahme der industriellen Produktion (eine Rüstungskonjunktur z. B. würde so der öffentlichen Hand die Finanzierungsmittel zum großen Teil selbst zur Verfügung stellen). Die Steuerbelastung müßte allerdings nach dem Rentabilitätsprinzip erfolgen.

Da sich die Krise vor allem in der Produktionssphäre ausgewirkt hat, kamen die Krisenausgaben der öffentlichen Hand auch vorwiegend jenen Wirtschaftsständen zugute. Es ist deshalb durchaus richtig, die Einnkommen dieser Stände bei aufsteigender Wirtschaftsentwicklung zur Bildung der außerordentlichen Haushaltreserven heranzuziehen. Da diese Reserven für Krisenzeiten angelegt werden sollen, so erfüllt die Finanzpolitik auch hier wieder eine wirtschaftspolitische Aufgabe (aber auch zu ihrem eigenen Nutzen), die der Konjunkturpolitik der öffentlichen Hand zugute kommen soll. Die Reservebildung im außerordentlichen Haushalt wird damit zu einem ausgesprochenen Ausgleichsmittel, zur finanzpolitischen Erhaltung des finanziellen Gleichgewichts des öffentlichen Haushalts in Krisenzeiten und wirtschaftspolitisch zur Milderung der Krisenwirkungen in der Volkswirtschaft.

Für **die wirtschaftspolitische Durchdringung der Finanzpolitik** ergeben sich in der Folge auch auf der Einnahmeseite öffentlicher Haushalte noch wenig beachtete Perspektiven. Bis jetzt nahm die Konjunkturpolitik der öffentlichen Hand fast ausschließlich nur die öffentliche Ausgabewirtschaft in Anspruch. **Ihre Zukunftsmöglichkeiten liegen aber ebensosehr in einer den volkswirtschaftlichen Bedürfnissen besser angepaßten Lastenverteilung.** Dieses Problem ist besonders durch Verlagerung der öffentlichen Lasten auf die Verbrauchswirtschaft aktuell geworden. Warum sollte nicht gerade die Finanzpolitik die wirtschafts-

politische Aufgabe übernehmen, im Interesse der gesamten Volkswirtschaft durch ihre Maßnahmen zur Sparsamkeit und Kapitalbildung anzuregen?

Der Fiskus hat das allergrößte Interesse daran, auf die Tragfähigkeit und Lebensbedürfnisse der Wirtschaft Rücksicht zu nehmen, denn **die Erhaltung des Kapitals und die Ermöglichung der Kapitalbildung** ist nicht nur ein volkswirtschaftliches, sondern vor allem auch ein höchst fiskalisches Problem[12]). Mit den Schlagworten von Kapitalismus und arbeitslosem Einkommen ist weder dem Fiskus noch der Wirtschaft gedient. Wo infolge zu hohen Steuerdrucks die Unternehmerinitiative gelähmt und die Produktion zurückgedämmt wird, wird schließlich die ganze Volkswirtschaft und damit auch der Fiskus geschädigt. Jede produktive Erwerbstätigkeit, die Risikofreudigkeit und das Verantwortungsgefühl werden von der Steuerpflicht mehr oder weniger beeinflußt. Tragbare Steuerlasten ermutigen jeden Unternehmer zur Erzielung maximaler Erfolge. Greift jedoch eine Besteuerung Platz, bei der in einzelnen Fällen die jährliche Steuerbelastung ganz bedeutend größer ist als der Reingewinn[13]), so müssen Unternehmerinitiative und Kapitalbildung ersticken. Keine Volkswirtschaft kann sich aber ohne Kapitalbildung gesund entwickeln. Deshalb sollten Kapitalbeschaffung und Kapitalbildung nicht durch überspannte Steuerbelastungen unterbunden werden.

Eine realpolitische Steuerpolitik, die die wirtschaftspolitischen Anstrengungen nicht in Frage stellen, sondern verstärken will, sollte nicht lange Bedenken tragen, die von der Deckung des Finanzbedarfs ausgehenden Schädigungen und Störungen auf ein Mindestmaß zu beschränken, die Steuerquellen zu erhalten und dieselben durch **Anregung der Wirtschaftsenergien** auch zu vermehren. Das bedeutet aber nichts weniger als Lossagung von dem klassischen Postulat gleichmäßiger Lastenverteilung und dafür **planmäßige Begünstigung der volkswirtschaftlich wichtigsten Gruppen.**

Den Ausgangspunkt für die steuerpolitische Reform bildet die wirtschaftliche Notlage und Arbeitslosigkeit in der Krise. Statt Verstaatlichung der Industrie und Protektionismus kann man den daniederliegenden Wirtschaftszweigen einen konjunkturpolitischen Anreiz durch **weitgehende Steuerentlastungen** geben.

Gleichzeitig wäre die gesamte volkswirtschaftliche Kapitalbeschaffung und Kapitalbildung durch eine rücksichtsvolle Steuerbelastung anzuregen. Erst damit wird auch die Steuerpolitik zu einem integrierenden Element einer auf Kapitalbildung und Produktionsentfaltung abzielenden Wirtschaftspolitik.

Bei einer Finanzreform darf schließlich nicht außer acht gelassen werden, daß jedes Steuersystem seiner Natur nach vorzugsweise statische Tendenz hat[11]). Deshalb sollte bei der Durchführung von Finanzreformen, besonders bei Verwirklichung hier gemachter Forderungen auch **das dynamische Moment in der Volkswirtschaft** einen wichtigeren Faktor der Steuerreformen bilden, wenn man nicht die üble Erfahrung machen will, daß sich ein Steuersystem schließlich gegen die wirtschaftliche Entwicklung richtet und sich damit seiner besten Steuerquellen selbst beraubt. In der wirtschaftlichen Dynamik liegt der Umstand der in der Wirtschaftskrise eingetretenen **Diskrepanz zwischen Wirtschaftsstruktur und Steuersystem.** Die in der vorliegenden Untersuchung gemachten Feststellungen ließen diese Tatsache erkennen und die hier daraus gezogenen Folgerungen und Lehren sollen dazu dienen, die Perspektiven einer realistischen Finanzreform aufzudecken. Die öffentliche Hand kann künftig keine Finanzpolitik treiben, ohne die Auswirkungen der wirtschaftlichen Dynamik auf den öffentlichen Haushalt zu berücksichtigen. Ebensowenig ist in Zukunft eine Wirtschaftspolitik denkbar, die die Finanzpolitik außer acht läßt und sie nicht als die schlechthin ausschlaggebende Kraft in ihre Berechnungen einstellt und zur Verwirklichung ihrer Bestrebungen benützt.

Wenn nun aber Finanzpolitik und Wirtschaftspolitik sich immer mehr verquicken, so werden auch **die Finanzwirtschaften von Bund, Kantonen und Gemeinden** zu einer immer festeren Einheit zusammengeschweißt. Die finanzielle Selbständigkeit vieler Kantone ist heute bereits illusorisch, nicht wegen der direkten Bundessteuern, sondern wegen der Bundessubventionen, ohne die der Finanzhaushalt einzelner Kantone nicht mehr denkbar wäre. Hier besteht nun die Gefahr, daß wir auf dem besten Wege sind, unsern Bundesstaat in einen Einheitsstaat umzuwandeln, in welchem die Kantone zu bloßen Verwaltungskreisen herabsinken. Daß dies im Endergebnis den Zerfall unseres

Staatswesens und damit seinen Untergang bedeuten würde, muß jedem klar sein, der sich auch nur einmal Gedanken über den Aufbau der Eidgenossenschaft gemacht hat. Diese Entwicklung zu verhindern, sind **die hier geforderten Finanzreformen** weitgehend in der Lage. Es handelt sich dabei durchaus nicht um ein Festhalten am Grundsatz: die direkten Steuern den Kantonen, die indirekten Steuern dem Bund. Notwendig wird allein sein, daß man **jedem autonomen Haushalt diejenigen Elemente zur Verfügung stellt, die geeignet erscheinen, einmal seinen ordentlichen starren Bedarf und dann auch seinen zusätzlichen außerordentlichen Bedarf im notwendigen Umfange zu decken.**

Welche der genannten Deckungsmittel dem Bund und welche den Kantonen dabei zukommen sollen, braucht hier nicht näher fixiert zu werden. Es genügt, wenn man erreicht, daß die Dekkungsmittel für den ordentlichen Bundeshaushalt auch in Krisenzeiten ungestört fließen und die beweglichen Deckungsmittel des außerordentlichen Bundeshaushaltes gegenüber der Steuerkompetenz der Kantone scharf abgegrenzt sind und wenn möglich auch in Reservefonds bereitgehalten werden. Ebenso ist auch für die Kantone und Gemeinden das hier gestellte Ziel erreicht, wenn ihr ordentlicher Haushalt durch krisenfeste Einnahmen gesichert ist und für den außerordentlichen Haushalt ganz bestimmte Steuerkompetenzen reserviert werden. Um diesen Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen zu erreichen, wird allerdings unumgänglich notwendig sein, daß die Kantone dem Bunde eine direkte Steuer abtreten müssen und daß der Bund den Kantonen zum Ausgleich eine seiner indirekten Besteuerungen zusichert.

Die ökonomische Lastenverteilung hat zum Ziel, die Auswirkungen einer Wirtschaftskrise auf öffentliche Haushalte weitgehend zu mildern, indem sie diese dynamischer gestaltet. Die Lösung dieser vorwiegend technischen Aufgabe ist nach den hier gemachten Ausführungen gleichzeitig geeignet, auch die wirtschaftliche Entwicklung zu fördern, indem sie die wirklichen Steuerquellen einer Volkswirtschaft berücksichtigt und zu erhalten sucht.

Auch der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen ist eine weitgehend finanztechnische Frage, deren richtige Lösung allerdings für den Bestand unseres staatlichen Seins von weittragender Bedeutung ist. Die hier aufgedeckten Perspektiven ökonomischer Lastenverteilung lassen einen auf föderalistischen Grundsätzen beruhenden Finanzausgleich durchaus möglich erscheinen.

Wenn uns die Wirtschaftskrise über die Beschaffenheit unserer wirtschaftlichen und politischen Grundlagen Klarheit brachte und uns bei all ihren Gefahren auch einige Lehren enthüllte, so hat sie neben vielem Unheil wenigstens auch ein Gutes gehabt.

Anmerkungen.

Erster Teil. Einleitung.

[1]) Vgl. Geering, das schweizerische Volkseinkommen, Zürich 1911.
[2]) Botschaft des Bundesrates zum Finanzprogramm II.
[3]) Vgl. Fritz Karl Mann, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Jahrgang 1930, 129. Bd. III, 3. Folge, Bd. 74, S. 219, ff.
[4]) Vgl. Statistisches Jahrbuch der Schweiz, 1935.
[5]) Schumpeter J., Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, München und Leipzig, 1926.
[6]) Amonn A., Grundzüge der Volkswohlstandslehre, Jena 1926, § 43.
[7]) Die Zahlen sind zusammengestellt aus den betreffenden Jahrgängen des statistischen Jahrbuches der Schweiz.
[8]) Statistisches Jahrbuch der Schweiz, 1935.
[9]) Die Zahlen sind zusammengestellt aus den betreffenden Jahrgängen des schweizerischen Finanzjahrbuches.
[10]) Botschaft des Bundesrates zum Finanzprogramm II.
[11]) Die Zahlen sind zusammengestellt aus den betreffenden Jahrgängen des Finanzjahrbuches der Schweiz.
[12]) Schumpeter J., Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, München und Leipzig, 1926. Die Wirtschaftskrise.
[13]) Die hier angeführten Zahlen über den Umfang der Wirtschaftskrise wurden zusammengestellt nach den Angaben von Claus Schrempf: Diktatur der Tatsachen. Fischer-Verlag Berlin, 1932.
[14]) Vgl. Töndury H., Die kommende Wirtschaft, St. Gallen, 1934, S. 31, ff.

Zweiter Teil.

[1]) Finanzjahrbuch 1936.
[2]) Statistisches Jahrbuch der Schweiz, 1936.
[3]) Statistisches Jahrbuch der Schweiz, 1936.
[4]) Die folgenden Zahlen über die Auswirkungen der Krise auf den Gemeindehaushalt von Biel wurden zusammengestellt aus der Steuerstatistik der Gemeinde Biel.
[5]) Zusammengestellt aus den Jahresrechnungen der Gemeinde Biel.
[6]) Statistisches Jahrbuch der Schweiz, 1936.
[7]) Zusammengestellt aus den betreffenden Jahrgängen des statistischen Jahrbuches der Schweiz.
[8]) Zusammengestellt aus den betreffenden Jahrgängen des statistischen Jahrbuches der Schweiz.
[9]) Statistisches Jahrbuch der Schweiz, 1935.

[10]) Die folgenden Angaben für das Beispiel des Kantons Bern wurden zusammengestellt aus den kantonalen Staatsrechnungen und Voranschlägen der betreffenden Jahre.
[11]) Statistisches Jahrbuch 1934.
[12]) Finanzjahrbuch 1934.
[13]) Gutachten Grimm-Rotpletz.
[14]) Bundesbeschluß vom 8. Juli 1932 und 6. Januar 1933.
[15]) Statistisches Jahrbuch 1934.
[16]) Zusammengestellt aus den eidgenössischen Staatsrechnungen.
[17]) Jahrbuch 1933 der eidg. Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung.
[18]) Statistisches Jahrbuch der Schweiz, 1934.
[19]) Gutachten Grimm-Rotpletz.
[20]) Statistisches Jahrbuch der Schweiz, 1934.
[21]) Schweizerisches Finanzjahrbuch 1934.
[22]) Zusammengestellt aus den eidgenössischen Staatsrechnungen.
[23]) Finanzjahrbuch 1933.
[24]) Eidgenössische Staatsrechnung für 1934.
[25]) Zusammengestellt aus den eidgenössischen Staatsrechnungen.

Dritter Teil.

[1]) Vgl. die Zusammenstellung S. 57 der Untersuchung.
[2]) Ueber Fondsbildung im Staatsbaushalt vgl. H. Ritschl, Staatshaushalt und Konjunktur, Archiv für Sozialpolitik und Sozialwissenschaften, 1933, 69. Bd., S. 326 ff.
[3]) Bericht der eidgenössischen Expertenkommission für die Wirtschaftsgesetzgebung des Bundes, 1937.
[4]) Wagner A., Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Band I und II, 1883.
[5]) Bericht der eidgenössischen Expertenkommission für die Neuordnung der Bundesfinanzen, 1937.
[6]) Bankstatistik 1935 der Schweizerischen Nationalbank.
[7]) Vgl. E. R. A. Seligmann, Die Lehre von der Steuerüberwälzung, 1927.
[8]) Vgl. Großmann E., Das Problem der Steuerlast in der Schweiz, Zeitschrift für schweizerische Volkswirtschaft und Statistik, I, 1935.
[9]) Zusammenstellung aus der Botschaft des Bundesrates zum Finanzprogramm II.
[10]) Wird hier erstmalig vom Verfasser postuliert.
[11]) Vgl. H. Ritschl, Gemeinwirtschaft und kapitalistische Marktwirtschaft. Tübingen 1931.
[12]) Die Umrisse einer ökonomischen Lastenverteilung sind skizziert in den Abhandlungen von Fritz Karl Mann: Die Grundsätze der Besteuerung (Schmollers Jahrbuch, 50. Jahrg., I. Heft, S. 55—82); und Gerechtigkeit in der Besteuerung (Festgabe von G. v. Schanz, Tübingen, 1928, II, S. 112—140).
[13]) Vgl. die Untersuchung von Alfred Willener: Der Einfluß der Steuern auf die Erträgnisse und die Bilanzen von Aktiengesellschaften, Zürich, 1936.
[14]) Vgl. J. F. Hug: Wirtschaftsstruktur und Steuersystem, Weinfelden, 1934.

Literatur- und Quellenverzeichnis.

Amonn A.: Grundzüge der Volkswohlstandslehre, Jena 1926.

— — Zur Frage der steuerlichen Lastenverteilung, Conradsche Jahrbücher 1925.

Andrea W.: Staatssozialismus und Ständestaat, Jena 1931.

— — Grundlegung einer neuen Staatswirtschaftslehre, 1930.

— — Bausteine einer universalistischen Steuerlehre, 1922.

v. Beckerath E.: Wesen und Werden des fascistischen Staates, Berlin 1927.

Blumenstein E: Schweizerisches Steuerrecht, Tübingen 1926.

Bogolepoff M.: Das Budget Sowjetrußlands als Wirtschaftsplan, Festgabe für Georg v. Schanz, Tübingen 1928.

Colm G.: Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben, Tübingen 1927.

Copeland M. A.: Das Volkseinkommen in den Vereinigten Staaten, Wirtschaftsdienst XIV, Heft 34.

Dovine G.: Le Fisc contre la Patrie, Paris 1930.

Eheberg K. Th.: Finanzwissenschaft, Leipzig 1922.

Fahrländer M.: Das Volksvermögen in der Schweiz, Diss., Bern 1919.

Fasolis C.: Der Staatshaushalt und das Finanzsystem Italiens, Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Bd., Tübingen 1928.

Fick H.: Finanzwirtschaft und Konjunktur, Jena 1932.

— — Der öffentliche Haushalt in der Krise, Depression und Aufschwung. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 1933, S. 556 ff.

Friedrich-List-Gesellschaft: Veröffentlichungen, betreffend Kapitalbildung und Steuersystem, Berlin 1930.

Furrer R.: Der Haushalt der Post- und Telegraphenverwaltung, Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft 1926, S. 151 ff.

Geyer E.: Charakter und Ideengehalt der veranlagten Steuern der schweizerischen Eidgenossenschaft, Aarau 1934.

Göttisheim E.: Der Einfluß der Wirtschaftskonjunkturen auf den Bundeshaushalt, Köln 1935.

Grimm und Rotpletz: Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung, Gutachten erstattet dem eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement, Bern 1934.

Großmann E.: Finanzgesinnung des Schweizervolkes, Zeitschrift für schweiz. Statistik und Volkswirtschaft, 66. Jahrgang 1930, Seite 165.

— — Das Problem der Steuerlast mit besonderer Berücksichtigung der Schweiz, Zeitschrift für schweiz. Statistik und Volkswirtschaft, I. 1935.

Haensel P.: Die Wirtschaftspolitik Sowjetrußlands, Tübingen 1930.

Heidrich P.: Lehre von den obersten Steuerprinzipien, 1929.

Hirsch J.: Die Wirtschaftskrise, Berlin 1931.

Hug J. F.: Wirtschaftsstruktur und Steuersystem, Weinfelden 1934.

Hulftegger O.: Die Tätigkeit der öffentlichen Gemeinwesen der Schweiz auf wirtschaftlichem Gebiete, Zürich 1929.
Kellenberger: Finanzreform und Konjunkturpolitik, Zeitschrift für schweiz. Statistik und Volkswirtschaft, 1937.
Keynes, John Maynard: Das Ende des „Laisser-faire", München und Leipzig 1926.
Lutz H. L.: „Public Finance", New-York 1924.
Mann F. K.: Deutsche Finanzwirtschaft, Jena 1929.
— — Wesen und allgemeiner Verlauf der Steuerüberwälzung, Schritten des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 172.
von Mering O.: Die Steuerüberwälzung, Jena 1930.
Mombert: Besteuerung und Volkswirtschaft, Karlsruhe 1921.
Mortara G.: Prospettive ecconomiche, Milano 1927.
Neumark F.: Konjunktur und Steuern, Bonn 1930.
Passow R.: Kapitalismus, 2. Auflage, 1927.
Rempke H.: Das Wirtschaftssystem des Fascismus, Berlin 1930.
Ritschl H.: Therie der Staatswirtschaft und Besteuerung, Bonn 1925.
— — Gemeinwirtschaft und kapitalistische Marktwirtschaft, Tübingen 1931.
— — Der Staatshaushalt in der Depression, Archiv für Sozialpolitik und Sozialwissenschaft, 1933, Bd. 69.
Röpke W.: Krise und Konjunktur, Leipzig 1932.
Rössler H.: Die Weltkrise. Berlin 1932.
Schneider S.: Der Staatshaushalt und die Finanzsysteme der Schweiz, Handbuch der Finanzwissenschaft, III. Band, S. 162 ff., Tübingen 1929.
— — Steuersysteme und Steuerpolitik in der Schweiz, Berlin 1925.
Schumpeter J.: Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, München und Leipzig 1926.
— — Die Krise des Steuerstaates, Graz und Leipzig 1918.
Seligmann E. R. A.: Die Lehre von der Steuerüberwälzung, 1927.
Sombart W.: Der moderne Kapitalismus I. II., 1902, III. 1927.
Stamp J.: Wealth and taxable capacity, London 1922.
Steiger J.: Der Finanzhaushalt der Schweiz, 4 Bände, Bern 1915, 1916/19.
Steiger und Higy: Finanzhaushalt der Schweiz, I. Band: Bund, Kantone und Gemeinden 1913—1933, Bern 1934.
Stolper G.: Ein Finanzplan, Vorschläge zur deutschen Finanzreform, Berlin 1929.
Terhalle Fr.: Steuerlast und Steuerkraft, Jena 1921.
— — Finanzwissenschaft, Jena 1930.
Töndury H.: Die kommende Wirtschaft, St. Gallen 1934.
Weyermann M. R.: Steuerrechtswissenschaft und Finanztheorie, Bern 1927.
— — Die Konjunktur und ihre Beziehungen zur Wirtschaftsstruktur, Kieler Vorträge, H. 30, Jena 1929.
Wagner A.: Finanzwissenschaft, 3. Auflage, Band I und II, 1883.
Willener A.: Der Einfluß der Steuern auf die Erträgnisse und die Bilanzen von Aktiengesellschaften, Zürich 1936.

Quellen.

Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen.
Amtliches stenographisches Bulletin der Bundesversammlung.
Berichte der Finanzdelegation der Räte an die Finanzkommission des Nationalrates und des Ständerates.
Berichte des eidgenössischen Versicherungsamtes.
Berichte über Handel und Industrie der Schweiz, erstattet vom Vorort des schweiz. Handel- und Industrievereins.
Botschaften des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Anpassung der Besoldungen des Bundespersonals an die veränderten Verhältnisse (20. Juni 1932).
Botschaften des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die außerordentlichen und vorübergehenden Maßnahmen zur Wiederherstellung des Budgetgleichgewichts. (Finanzprogramme I und II.)
Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft.
Bundessubventionen und gesetzliche Anteile 1913—1933, Statistische Quellenwerke der Schweiz, herausgegeben vom Eidgenössischen statistischen Amt, Hefte 25, 53, 61.
Die Volkswirtschaft, wirtschaftliche und sozialstatistische Mitteilungen, herausgegeben vom Eidg. Volkswirtschaftsdepartement.
Eidgenössische Voranschläge.
Eidgenössische Staatsrechnungen.
Geschäftsberichte des Bundesrates an die Bundesversammlung.
Geschäftsberichte der Eidgenössischen Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung.
Monatsberichte schweizerischer Großbanken.
Schweizerisches Finanzjahrbuch.
Schweizerische Handelsstatistik, Jahresberichte. Herausgegeben von der Eidgenössischen Oberzolldirektion.
Schweizerische Nationalbank, Monatsberichte.
Staatsrechnungen des Kantons Bern.
Statistisches Jahrbuch der Schweiz.
Steuerstatistik und Rechnungen der Stadt Biel.
Vierteljahrshefte zur Konjunkturforschung, herausgegeben vom Institut für Konjunkturforschung, Berlin.
Die Wirtschaftskurve, mit Indexzahlen der Frankfurter Zeitung, Societätsverlag, Frankfurt am Main.